

**Décentralisation et rapports de force**  
**Évolutions et stratégies politiques**  
**Decentralization and Power Relationships**  
**Evolution and Political Strategies**  
**Descentralización y relaciones de fuerza**  
**Evoluciones y estrategias políticas**

Jean Labelle et Michel St-Germain

Volume 29, numéro 2, automne 2001

Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1079557ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1079557ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Association canadienne d'éducation de langue française

ISSN

0849-1089 (imprimé)

1916-8659 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Labelle, J. & St-Germain, M. (2001). Décentralisation et rapports de force : évolutions et stratégies politiques. *Éducation et francophonie*, 29(2), 198–222. <https://doi.org/10.7202/1079557ar>

Résumé de l'article

Le mouvement de décentralisation éducative en cours actuellement au Québec peut s'inspirer de trois sources. Dans une perspective historique, on constate que la demande pour la décentralisation est un aboutissement normal d'une évolution de la société, passant de rapports de force fondés sur la dualité linguistique et religieuse à des rapports de force multiples. Dans une perspective fonctionnelle, on se rend compte que les critiques formulées à l'endroit de l'école doivent tenir compte, dans leur résolution, d'un nouveau partage de pouvoir. Enfin, pour certains, la décentralisation est une réponse à des pressions économiques dont la mondialisation serait l'un des moteurs. Alors que la réponse d'acteurs tels que la Fédération des commissions scolaires du Québec va dans le sens de la décentralisation, la réponse des acteurs comme la Centrale des syndicats du Québec rappelle au gouvernement la limite à la décentralisation en fonction de la mission et des objectifs sociaux. Il apparaît toutefois que le gouvernement compte encadrer de façon étroite cette décentralisation pour qu'elle respecte la mission et les objectifs de l'éducation.

# Décentralisation et rapports de force

## Évolutions et stratégies politiques

**Jean LABELLE\***, étudiant au doctorat  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

**Michel ST-GERMAIN**, professeur titulaire  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

### RÉSUMÉ

Le mouvement de décentralisation éducative en cours actuellement au Québec peut s'inspirer de trois sources. Dans une perspective historique, on constate que la demande pour la décentralisation est un aboutissement normal d'une évolution de la société, passant de rapports de force fondés sur la dualité linguistique et religieuse à des rapports de force multiples. Dans une perspective fonctionnelle, on se rend compte que les critiques formulées à l'endroit de l'école doivent tenir compte, dans leur résolution, d'un nouveau partage de pouvoir. Enfin, pour certains, la décentralisation est une réponse à des pressions économiques dont la mondialisation serait l'un des moteurs. Alors que la réponse d'acteurs tels que la Fédération des commissions scolaires du Québec va dans le sens de la décentralisation, la réponse des acteurs comme la Centrale des syndicats du Québec rappelle au gouvernement la limite à la décentralisation en fonction de la mission et des objectifs sociaux.

\* Nous tenons à remercier le professeur Jean Plante de la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université Laval et madame Juliette Ouédraogo, étudiante au Ph. D à la Faculté d'éducation de l'Université d'Ottawa pour leurs judicieux conseils.

Il apparaît toutefois que le gouvernement compte encadrer de façon étroite cette décentralisation pour qu'elle respecte la mission et les objectifs de l'éducation.

---

## ABSTRACT

### **Decentralization and Power Relationships : Evolution and Political Strategies**

Jean LABELLE, étudiant au doctorat  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada  
Michel ST-GERMAIN, professeur titulaire  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

The movement of educational decentralization now taking place in the province of Quebec is inspired by three sources. From a historical perspective, it can be seen that the demand for decentralization is a normal outcome of the evolution of society, moving from power relationships based on linguistic and religious duality to multiple power relationships. From a functional perspective, one becomes aware that critiques expressed about the school should consider new power sharing in their solutions. Finally, for some, decentralization is a response to economic pressures, driven in part by globalization. When the response of actors such as the Fédération des commissions scolaires du Québec moves towards decentralization, the response of actors such as the Centrale des syndicats du Québec reminds the government of the limits of decentralization according to social mission and objectives. However, it appears that the government intends to keep a tight reign on this decentralization so that it respects educational missions and objectives.

---

## RESUMEN

### **Descentralización y relaciones de fuerza : Evoluciones y estrategias políticas**

Jean LABELLE, étudiant au doctorat  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada  
Michel ST-GERMAIN, professeur titulaire  
Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

El movimiento de descentralización educativa que se vive actualmente en Quebec puede inspirarse de tres fuentes. Desde una perspectiva histórica, constatamos que la petición de descentralizar es el resultado normal de la evolución de una sociedad, que pasa de las relaciones de fuerza basadas en la dualidad lingüística y religiosa a las relaciones de fuerza múltiples. Desde una perspectiva funcional, uno

percibe que las críticas formuladas contra la escuela deben tener en cuenta, en su resolución, de un nuevo reparto del poder. En fin, para algunos, la descentralización es una respuesta a las presiones económicas, de las cuales la mundialización sería uno de los motores. Finalmente, la respuesta de actores como la Federación de Comisiones Escolares de Quebec va en el sentido de la descentralización, la respuesta de otros, como la Central de los Sindicatos de Quebec consiste en señalar al gobierno los límites de la descentralización tomando en cuenta la misión y los objetivos sociales. No obstante, parece ser que el gobierno calcula dirigir de manera estricta la descentralización para que respete la misión y los objetivos de la educación.

---

## Introduction

D'entrée de jeu, il y a lieu de se donner une définition opératoire de ce que l'on entend par l'expression « rapport de force ». Il s'agit d'une relation d'interdépendance entre au moins deux entités. Il faut noter que la notion de force appelle aussi celle de pouvoir, de puissance, d'autorité et d'efficacité. On pense alors à une quantité d'énergie engendrant l'action, la capacité d'imprimer un mouvement, d'imposer l'obéissance ou de produire l'effet escompté. Il n'y a aucun rapport de force qui ne puisse s'installer tant qu'il n'y aura pas une autre personne ou une autre structure qui revendiquera un contrôle dans un lieu ou un espace précédemment occupé par un seul acteur. Cette autre structure pourrait être un gouvernement ou une agence qui impose des lois ou des règlements par rapport aux conditions d'embauche, au taux de pollution ou aux normes des produits. Ce pourrait être aussi un syndicat ou une association de consommateurs qui revendique un dispositif quelconque ou une réclamation. Il en résulte, peu importe la configuration qu'on lui donne, un affrontement sur un processus d'influence plus ou moins subtil et plus ou moins radical : c'est une transformation de pouvoirs.

En éducation, on constate que les rapports de force traditionnels se modifient et que leur gestion conduit vers la décentralisation. La multiplicité des interventions pour « prendre une partie du pouvoir et être écouté » ne peut conduire qu'à une gestion décentralisée. Une perspective systémique s'impose à la vue de la multitude d'acteurs qui interviennent. À la base d'une définition opératoire d'un rapport de force en éducation, on retrouve l'approche systémique et la notion d'interaction entre les éléments d'un système, entre le système et les sous-systèmes, entre le système et son supra-système, l'environnement faisant partie du supra-système. Il y a déjà un bon nombre d'années, des théoriciens, tels Bertalanffy (1968), De Rosnay (1975) et Le Moigne (1984, 1990) nous ont sensibilisés à l'influence réciproque qu'un système comme l'éducation pouvait entretenir avec son environnement.

Ce texte tente de décrire, sans prétendre être exhaustif dans ses sources et ses interprétations, l'évolution des contextes conduisant à une gestion décentralisée. Il

se divise en deux sections. La première présente quelques arguments pouvant expliquer ou préciser le mouvement de décentralisation et son rapport aux acteurs en présence. (Ici, argument est entendu dans le sens de proposition conduisant à un raisonnement.) La seconde partie porte sur les intentions gouvernementales qui prévalent à la mise en œuvre de la décentralisation éducative. Le constat général est que, malgré la diversité des rapports de force entre les acteurs de plus en plus nombreux sollicitant une réelle décentralisation, il y a une volonté et une nécessité politique de limiter la portée de la décentralisation par l'établissement de règles d'action visant une obligation de résultats et laissant une certaine liberté, espace de rapports de force, dans les moyens.

## Les arguments de la décentralisation

La description se fera à partir de trois arguments : l'évolution de la situation scolaire conduisant à un éclatement des forces en présence; les positions prises par deux acteurs de poids - la Centrale des syndicats du Québec et la Fédération des commissions scolaires du Québec; et enfin le rôle de l'économisme dans l'instauration de la décentralisation, ce qui est conforme à l'idéologie de la nouvelle gestion publique (NGP). Ces trois arguments présentent des points de vue sur les différents rapports de force intervenant dans l'avènement de la décentralisation.

### **Le premier argument : l'évolution des rapports de force en gestion scolaire du Québec**

Selon la taxonomie de Boivin (1995), on peut considérer qu'il y a eu sept phases dans le développement du système éducatif au Québec. Il s'agit du régime français à l'époque de la Nouvelle-France (1608-1760); du régime anglais (1760-1867); du régime fédéral (1867- 1959); de la réforme Parent (1959-1969); de la période de consolidation (1969-1977); de la période de consultation (1977-1984); et de la période de réorganisation pédagogique (1985-1995).

#### **Le régime français (1608-1760)**

Le premier rapport de force à marquer l'école réside dans les divergences de vues à l'intérieur de la France du XVII<sup>e</sup> siècle à propos de la colonisation de l'Amérique du Nord. En effet, dans la métropole, la colonie de la Nouvelle-France ne fait pas l'unanimité. D'un côté, les monopoles, mandatées, au départ, pour coloniser et recevant en échange l'exclusivité du commerce de fourrures, trouvent plus avantageux, dans une optique mercantiliste, de ne voir en Nouvelle-France qu'un comptoir de traite. De l'autre, l'Église catholique de France et quelques colons abandonnés par les monopoles en Nouvelle-France comptent sur la colonisation pour évangéliser les Amérindiens et pour survivre. Entre ces deux parties, les monopoles l'emporteront. Cependant, l'Église continuera à jouer un rôle de premier plan dans l'établissement d'institutions sociales en Nouvelle-France, notamment en matière d'éducation. Toutefois, comme l'affirme Audet, « Il n'y eut, sous le régime français,

aucune organisation scolaire officielle, du moins dans le sens où nous l'entendons aujourd'hui [...]. L'éducation était plutôt une affaire de famille et plus encore une affaire d'Église, comme c'était alors la pratique en France aussi bien qu'en Angleterre » (Audet, 1971, Tome I, p. 116). Même si l'on ne peut pas parler d'un système scolaire (Audet, 1971, Tome I, p. 312), on constate qu'il y avait déjà deux acteurs en présence : l'Église, d'une part, et les monopoles, d'autre part. Certes l'éducation était du domaine privé, relevant des communautés religieuses. Toutefois ces dernières relevaient de l'évêque, lequel siégeait au Conseil souverain, comité consultatif du gouverneur et de l'intendant, ce qui donne un caractère public à l'éducation, du moins dans son aspect de gouvernance morale. Conséquemment, ce premier rapport de force entre la bourgeoisie française et l'Église de France laisse déjà entrevoir les impacts des tensions contemporaines qu'auront la laïcisation et le caractère confessionnel de l'éducation sur la gestion scolaire du Québec.

### **Le régime anglais (1760-1867)**

Le concept « administration » désigne un ensemble d'agents chargés d'appliquer les lois et de mettre en œuvre les services publics d'après les directives du gouvernement ou de ses représentants. Ainsi, deux conditions concomitantes sont nécessaires dans l'application du concept d'administration. Premièrement, il faut une intervention du gouvernement qui se concrétise par des lois. Deuxièmement, il est obligatoire que les services revêtent un caractère public. En ce qui concerne la gestion scolaire du Québec, ces deux conditions seront réunies pour la première fois durant le régime anglais.

À la suite de la conquête, ce sera par des lois à visée assimilatrice, notamment celles qui touchent l'assimilation des Canadiens français au protestantisme et à la langue anglaise par le truchement des écoles, que le gouvernement anglais répondra à la première condition du concept d'administration, c'est-à-dire l'implication du gouvernement qui se concrétise par des lois. Parmi les principales lois scolaires favorisant l'assimilation, on retrouve la *Proclamation royale* du 7 octobre 1763 et la *Loi scolaire* créant l'Institution Royale de 1801.

C'est ici que se retrouve un rapport de force impliquant d'une part le clergé catholique qui résiste et les autorités anglaises qui doivent promouvoir l'assimilation. Il s'agit, en fait d'un rapport de force s'exerçant sur deux objets, le clergé s'opposant à la fois à l'assimilation sur le plan linguistique et à l'abandon de la religion catholique sur le plan religieux. Il en résultera l'abandon, par l'Angleterre, de ces visées assimilatrices linguistique et religieuse. Elle agit par raison pratique et aussi par raison stratégique. Il ne faut pas oublier que la grogne règne dans les colonies anglaises de la Nouvelle Angleterre et que le Bas-Canada n'est pas si éloigné... *L'Acte de Québec*, en 1774, redonnera aux Canadiens français certains de leurs droits. En éducation, cela se traduira, à plus ou moins long terme, par la reconnaissance de l'Église catholique comme agent principal en matière d'enseignement. Cette reconnaissance aura cependant, comme contrepartie, le rejet de la bourgeoisie traditionnelle canadienne-française dans la gestion de l'éducation. Il suffit de penser à tous les collèges et maisons d'éducation établis par les ordres religieux qui ont

littéralement constitué un monopole éducatif. Cela se traduira aussi par le refus du conseil législatif de voter un budget de l'éducation en 1836. Enfin, comme dernière conséquence sur l'éducation de l'*Acte de Québec*, on doit mentionner, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, la création de commissions scolaires autonomes avec un pouvoir de taxation scolaire foncière obligatoire, donc un pouvoir public, pour financer les écoles en 1846. C'est la première forme de contre-pouvoir face aux écoles d'obédience religieuse.

Enfin, ce sera à partir de cette période que les dualités privée-publique, protestante-catholique et de langue anglaise-française marqueront et continueront de marquer le système d'éducation du Québec jusqu'à nos jours.

### **Le régime fédéral (1867-1959)**

À la fin des années 1850, l'immobilisme féodal, le mercantilisme et l'esprit du libéralisme questionnent la monarchie et le rôle de l'Église. Le passage d'une économie de subsistance à une économie de profit et l'explosion de la force productive par le machinisme modifient considérablement les modes de production et les rapports sociaux. Le colonialisme ne répond plus à la conjoncture économique de l'époque, perspective guère reluisante pour le Canada-Uni. En outre, la puissance américaine grandissante est perçue comme une véritable menace pour la colonie britannique. Ces éléments militent alors en faveur de la création d'un État-nation. Il prend forme en 1867 par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB). En ce qui concerne l'éducation, l'article 93 de l'AANB accorde la juridiction exclusive au gouvernement provincial. L'AANB garantit les droits et les privilèges des écoles confessionnelles protestantes et catholiques. Il scinde le système d'éducation en deux secteurs autonomes, l'un catholique, l'autre protestant. Ainsi, on officialise le pouvoir de l'Église catholique en matière d'éducation pour les écoles de sa confession et, par le fait même, on écarte la bourgeoisie canadienne-française de ce champ de juridiction; par contre, on affaiblit aussi l'expertise catholique en autorisant le développement du secteur éducatif protestant. Comme le souligne Robert (1994), « [...] L'Union, puis la Confédération, consacrent la minorisation des Canadiens français en diluant leur poids politique dans un ensemble colonial plus vaste et plus peuplé ». Aujourd'hui, la quasi-totalité des provinces (à l'exception du Québec et du Nouveau-Brunswick) administrent des systèmes éducatifs en fonction d'une idéologie anglo-saxonne.

### **La réforme Parent (1959-1969)**

Parallèlement à la construction de l'État-nation canadien, avec les moyens et les limites de la Constitution canadienne, l'élite canadienne-française prendra son essor plus tard avec la Révolution tranquille, dont la réforme Parent est un archétype. Elle avait été marginalisée depuis le *Traité de Paris* de 1763 et l'insurrection de 1837, et avait dû, selon Després-Poirier (1999), « [...] céder le pas [à l'Église catholique] comme porte-parole et responsable des projets de développement de la collectivité ». Cependant, compte tenu des années d'immobilisme politique de l'après-guerre, de l'explosion démographique, de l'abondance de ressources financières réelles ou

empruntées et du vent idéologique d'émancipation, de liberté et d'individualisme, cette bourgeoisie canadienne-française, dépossédée des leviers économiques privés, se servira de la construction d'un État-nation québécois pour moderniser et démocratiser le système politique du Québec. Dès 1961, la Loi instituant une commission royale d'enquête sur l'enseignement est adoptée par le gouvernement du Québec. Cette commission a pour mandat d'étudier et de proposer des pistes afin de démocratiser le système d'éducation qu'on juge élitiste, sexiste, sous financé, sous-développé et mal coordonné. Suite aux recommandations du rapport Parent, le gouvernement du Québec adoptera une série de lois décrétant la gratuité de l'enseignement au primaire et au secondaire, l'accessibilité de tous à l'éducation par la construction d'écoles et le transport scolaire gratuit, de même que l'extension du droit de vote aux élections scolaires aux parents d'un enfant de moins de 18 ans. Parmi les lois les plus importantes de cette époque, le gouvernement du Québec institue le *ministère de l'Éducation* et le *Conseil supérieur de l'éducation*. Cela inquiète sérieusement les clergés catholique et protestant qui s'assurent, par diverses clauses inscrites dans la loi, de la confessionnalité du système public éducatif. De plus, les organismes religieux veilleront à ce que des droits à l'existence et aux subventions de l'État pour les écoles privées soient inscrits dans le préambule de la loi.

Si, traditionnellement, il n'y avait pas d'autres acteurs dans le champ de l'éducation (ou à peine!), la commission Parent, notamment par ses audiences publiques, permet à de potentiels acteurs, inconnus jusque-là, de se manifester. C'est ainsi que la dimension laïque, dans les processus décisionnels, s'impose progressivement. L'éducation, tout en conservant certains droits confessionnels, est passée d'un modèle théocratique à un modèle démocratique favorisant ainsi sa perméabilité au politique. Les acteurs sont plus nombreux et surtout ne forment plus un bloc monolithique.

### **La période de consolidation (1969-1977)**

Les années 70 marquent au Québec la montée du nationalisme et de la social-démocratie. Le nationalisme s'articulera autour de la primauté de la langue française au Québec. Quant à la social-démocratie, elle s'affirmera par la construction de l'État-providence. Ce sera toutefois la dualité linguistique qui polarisera les rapports de force en éducation à cette époque. En effet, le débat sur la langue au Québec a des répercussions à l'intérieur du système scolaire pour deux raisons majeures. D'abord, le processus de « déconfessionnalisation » ne permet plus de protéger les langues française et anglaise rattachées aux confessions catholique et protestante. Ensuite, les immigrants qui viennent s'installer au Québec adhèrent davantage à la langue anglaise, beaucoup plus associée au pouvoir économique. Ils inscrivent donc leurs enfants à l'école anglaise. Dès lors, afin de préserver l'identité québécoise, le gouvernement votera trois lois : la Loi pour promouvoir la langue française (Loi 63) en 1969; la Loi sur la langue officielle (loi 22) en 1974; et la Charte de la langue française (loi 101) en 1977.

Comme le mentionne Després-Poirier (1999, p. 95), « La pomme de discorde entre les anglophones et les francophones, c'est la question scolaire. Tout en respectant les droits acquis, la politique vise à restreindre l'accès à l'enseignement en



anglais». Ces trois lois qui, progressivement, valorisent les dimensions sociales et économiques du français ont modifié le visage des écoles primaires et secondaires. Toujours selon Després-Poirier (1999, p. 101), « Les écoles anglaises ont vu fondre leur clientèle et craignent maintenant pour leur avenir. Les écoles françaises, surtout en milieu montréalais, ont pris de multiples teintes religieuses et culturelles. »

Ainsi, on constate qu'à partir de cette période le rapport de force résultant de la dualité confessionnelle entre protestants et catholiques s'estompe peu à peu pour faire place à l'émergence d'un rapport de force fondé sur la dualité linguistique. Or, cette dernière prend plusieurs facettes compte tenu des lieux d'origine des locuteurs ainsi que des perceptions qu'ils ont de la valeur symbolique de la langue, notamment en termes d'instrumentalité. En fait, il y a le rapport de force lié à la dualité linguistique français-anglais et celui, fondamentalement culturel, lié à la pluralité de la symbolique linguistique.

### **La période de consultation (1977-1984)**

Avec les années, la social-démocratie avait engendré un énorme appareil administratif. En fait, sa politique interventionniste pour planifier l'économie en fonction du principe de l'égalité menait directement au gigantisme bureaucratique et à l'hégémonie des technocrates. Cette incursion croissante de la bureaucratie dans la société, la centralisation des décisions et la concentration du pouvoir entre les mains de spécialistes ne correspondaient plus à l'image de départ qu'avaient les citoyens de la démocratie. La question qui se pose alors est de savoir s'il faut laisser le pouvoir de prendre les décisions publiques à un petit nombre d'experts ou s'il ne convient pas mieux qu'une majorité de citoyens participent et prennent part à la décision.

En éducation, les enseignants du Québec ont dénoncé le fait que les décisions soient prises loin du terrain et qu'elles soient déconnectées de la réalité. Ils rappellent qu'en éducation, dans une classe, avec des élèves différents dont les besoins varient dans le temps, il devient illusoire de planifier, d'organiser et de contrôler l'enseignement et l'apprentissage d'une façon mécanique. Aussi, après avoir pris part à plusieurs consultations sans nécessairement avoir droit à la prise de décision, après avoir vu leurs conditions de travail imposées par décrets et réduites par la loi 70, une vaste majorité d'enseignants ont fermé la porte de la classe et de la pédagogie à l'administratif et au politique. Ils se sont enfermés à l'intérieur des murs du silence. Cette période de consultation a vu la consolidation de plusieurs groupes d'intérêt comme les parents, les syndicats, les associations de cadres, la formalisation des fédérations. Milner (1984) considère que les camps qui se sont formés au cours des années 60 « se sont développés et ont mûri » au cours des diverses phases du débat sur la réforme scolaire. À titre d'exemple, on peut nommer l'Association des parents catholiques du Québec (APCQ), reliée à d'autres réseaux militants pour l'école catholique, la Fédération des commissions scolaires catholiques, les réseaux anglophones, les réseaux protestants, etc. Par exemple, lors des consultations sur la restructuration scolaire de Montréal, il y a eu 64 groupes qui ont présenté des mémoires, dont 16 groupes protestants de langue anglaise (Milner, 1984, p. 107).

Voilà autant d'indications du déplacement et de l'ampleur de nouveaux rapports de force.

### **La période de réorganisation pédagogique (1985-1995)**

La crise économique de 1982, la stagflation et le taux de chômage élevé, l'incapacité de la social-démocratie et du keynésianisme de réguler la société et l'économie, la faillite de l'État-providence et les coupes qu'il doit effectuer dans le secteur public ont incité plusieurs à placer leur confiance dans le néolibéralisme. D'autres préconisent plutôt de persévérer dans la social-démocratie. Ils voient dans l'intervention de l'État une bonne façon d'assurer l'égalité des citoyens à l'intérieur d'une société. Mais force est de constater que la gestion de la décroissance a amené l'école à glisser progressivement vers une logique de marché.

Dans le secteur de l'éducation au Québec, cela engendre de nouveaux rapports de force. Par exemple, la rivalité entre le secteur public et le secteur privé se trouve ravivée. Pour les tenants du secteur public, il ne saurait être question d'un système d'éducation à deux vitesses. Ils ne désirent pas un secteur privé pour les bien nantis financièrement ou intellectuellement et un autre, public, pour le reste de la population. Ils s'opposent en plus à ce que l'État subventionne le secteur privé, alors que les ressources se font rares et que l'école publique est aux prises avec plusieurs problèmes, dont un faible taux de réussite, l'abandon scolaire et le peu de soutien accordé aux élèves en difficulté. De même, ils trouvent injuste que l'école privée puisse, par des examens de sélection, discriminer une clientèle qu'elle rejette dans le secteur public. D'un autre côté, les tenants du secteur privé font valoir les bienfaits économiques de l'école privée. Pour eux, plus il y a d'élèves inscrits au privé, moins il en coûte à l'État. Ils rappellent aussi que les chartes des droits et libertés de la personne protègent leur droit de choisir l'éducation qu'ils désirent pour leurs enfants. Enfin, ils déplorent le mauvais climat éducationnel du secteur public, un autre incitatif à inscrire leurs enfants à l'école privée. Un nouveau rapport de force, à la fois de nature sociale et aussi interne à la profession enseignante, fait donc son apparition. Ce débat qui se poursuit encore à l'heure actuelle et qui pourrait, sous peu, conduire au débat sur les écoles à charte, est lié à la liberté de choisir l'école de son choix, choix indéniable aux parents.

Initialement, le rapport de force, instauré entre les monopoles et le clergé de la Nouvelle-France, ne portait pas sur la gestion mais sur l'existence de l'école. La gestion scolaire, telle qu'on l'entend, a fait son apparition à partir du temps où l'on consacrait à l'éducation, d'une part, un ou des actes juridiques, d'autre part, un caractère public. Elle est apparue sous le régime anglais de 1760 à 1867. Durant cette période, et par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867 par la suite, on a garanti les droits et les privilèges confessionnels aux protestants et aux catholiques. En outre, on a consacré le pouvoir de l'Église catholique en matière d'éducation pour le Québec. Les rapports de force, malgré l'apparition des premières commissions scolaires publiques vers 1840-1850, étaient essentiellement entre les dénominations religieuses. Ce n'est qu'avec la Révolution tranquille des années 1960 qu'une certaine élite intellectuelle, produite justement par les collèges classiques relevant

des communautés religieuses, commença à s’émanciper et à s’affirmer dans le secteur de l’éducation au Québec. Au cours des périodes s’étendant de 1960 à 2001, les idéologies libérale, sociale-démocrate et néolibérale se sont succédé et ont contribué à « déconfessionnaliser » l’école. Les rapports de force se sont modifiés avec l’arrivée de nouveaux acteurs comme les syndicats, les associations de parents, les fédérations et les autres organismes externes à l’éducation. À titre indicatif, selon St-Germain (1997, p. 107), il y a eu, lors de la commission Parent (1961-1965), cent plénières et débats à huis clos, 224 mémoires publics et 83 privés. Lors de la commission Hall-Dennis en Ontario (1967), il y a eu 88 mémoires provenant de groupes et d’institutions et 24 mémoires présentés par des individus. Quelque trente ans plus tard, en 1994, la Commission royale d’enquête sur l’éducation, en Ontario, a reçu 3 600 mémoires et a écouté la présentation de 1 400 d’entre eux. Ces mémoires sont autant le reflet de différents acteurs qui véhiculent tantôt des positions différentes, tantôt des positions similaires. En fait, une analyse à partir d’une grille postmoderne contribuerait à faire le parallèle entre l’évolution sociale et l’évolution des rapports de force en éducation. La multiplicité des groupes d’intervenants et le respect des opinions, ce qu’on nomme la « rectitude politique », ne peut que conduire à la décentralisation, c’est-à-dire à la mise en œuvre de moyens localisés et gérés par ceux et celles qui en sont proches.

### **Le second argument : la perception de l’école et de son nécessaire virage**

L’analyse des interactions dynamiques entre les éléments internes du système ainsi que des changements perpétuels de l’environnement polarisant les rapports de force permet d’aborder ce thème dans une optique systémique. Il y a lieu de relever, à travers le discours des principaux acteurs du domaine scolaire du Québec, certains facteurs endogènes. Ces acteurs pourraient être, à la lueur de leurs interventions sur la décentralisation, à l’origine des nouveaux rapports de force dans la gestion de l’éducation du Québec. On pourra également se référer à des collectifs, comme Moisset et Brunet (1997) et Corriveau et St-Germain (1997), Toussaint et Fortin (1997), qui regroupent le point de vue de plusieurs spécialistes qui ont observé des facteurs exogènes à la base des rapports de force en gestion scolaire au Québec. Ces facteurs influencent le système scolaire et sont propices à la création d’espaces de rapports de force.

À l’occasion du dépôt de son rapport final, le ministère de l’Éducation (1996) a mis en évidence quatre particularités de l’environnement du système scolaire québécois; il s’agit *d’un projet social imprécis avec un amalgame de valeurs hétéroclites, s’actualisant dans un développement économique impossible à maîtriser, avec comme arrière-plan le caractère éphémère des savoirs*. Ces particularités sont implicites à un accroissement des acteurs et de leurs rôles dans la revendication de ce qui leur est propre (d’où, dans un avenir prévisible, l’avènement des écoles à charte puisque ces dernières sont l’actualisation des intérêts communs d’acteurs, l’État étant incapable des gérer des rapports de force asymétriques). Ces quatre particularités de l’environnement exercent une pression sur le système scolaire

québécois et soulèvent quelques questions. En effet, comment l'école remplira-t-elle sa mission de socialisation dans le cadre d'un projet social imprécis? Comment l'école pourra-t-elle développer un projet éducatif rassembleur alors qu'il existe un amalgame de valeurs hétéroclites? Comme société, désire-t-on faire passer progressivement l'école d'une éthique des sentiments orientée vers l'humanisme à une éthique utilitariste à dominante économique? Comment l'école pourra-t-elle offrir un enseignement de qualité si elle est tributaire d'un financement privé provenant d'une quelconque entreprise qui évolue au sein d'une économie en dents de scie?

Sensiblement à la même période, le Conseil supérieur de l'éducation (1995, 1996) s'est penché sur la question du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation. Dans ses rapports, le Conseil indique que le sentiment d'une emprise perdue s'exprime fortement chez les parents et encore plus fortement chez les enseignants. Ceux-ci rappellent la nécessité de maîtriser les situations et les changements afin de bien saisir leur rôle.

C'est au regard de ce besoin d'emprise des acteurs de première ligne que s'inscrit le procès de la bureaucratie. Pour plusieurs, surtout dans un contexte de pensée libérale, la bureaucratie absorbe leur aspiration, leur créativité et limite leur action à l'intérieur de structures réglementées par des normes. L'État centralisateur est blâmé de toutes parts d'abord en raison des nombreux contrôles qu'il exerce et qui ont pour effet d'éloigner les acteurs de la mission première de l'école. Il est aussi blâmé pour l'inadéquation entre le modèle de gestion qu'il impose et les besoins particuliers des milieux; chaque milieu devient un acteur au sens politique du terme et, ce faisant, possède sa force, ne serait-ce que d'en être démuné. Il y a forcément la génération de rapports de force inter-milieux.

De même, les responsables locaux de l'éducation revendiquent couramment des pouvoirs accrus et surtout une plus grande latitude et une plus grande souplesse dans l'encadrement des systèmes qui les concernent. Pour eux, le schéma hiérarchique d'enchaînement de règles et de consignes depuis le sommet de la pyramide n'offre pas la possibilité de s'adapter aux changements engendrés par les besoins individuels et collectifs de la base.

Afin de résoudre ce rapport de force entre le sommet hiérarchique et les centres opérationnels que sont les écoles, on propose une responsabilisation partagée, le partenariat. On passe alors d'un espace vertical d'exercice de rapports de force à un espace horizontal, lieu des rapports de force de type collégial. Ainsi, entre parents et enseignants, le partenariat évoque des relations de collaboration, entre des établissements voisins, entre des unités scolaires, le partenariat répond à deux souhaits profonds : la fin des cloisonnements organisationnels, d'une part, l'atténuation des réflexes défensifs et de l'esprit de forteresse, d'autre part. À une école contrôlée par une bureaucratie ministérielle, on veut substituer une école dont le projet résulte d'un partenariat qui regroupe les principaux intervenants du milieu scolaire, tout particulièrement les parents, et le milieu extrascolaire, dont les réseaux de santé, les entreprises et les municipalités. Le mouvement est intéressant. Le rapport de force initial entre le central et la périphérie s'estompe (du moins le croit-on ou voudrait-on le laisser croire) et des rapports de force entre les partenaires prennent place, ces

derniers étant parfois loin de se résoudre de façon équitable. On peut donc dire, à juste titre, que l'école est devenue une arène politique, un monde de consensus parfois impossibles.

Cependant, la discussion du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation au cours des dernières années est bien loin de pousser unilatéralement vers le retrait de toute emprise de l'État. Comme la Centrale des enseignants du Québec le soulignait dans le mémoire qu'elle présentait aux États généraux sur l'éducation, « [...] ni la centralisation, ni la décentralisation ne constituent des fins en soi. L'une et l'autre doivent être utilisées et dosées pour favoriser la participation démocratique de la population, pour promouvoir l'égalité des chances et pour assurer la qualité du service éducatif » (Centrale des enseignants du Québec, 1995, p. 46).

Par ailleurs, la Fédération des commissions scolaires du Québec a aussi traité des changements qui ont affecté l'environnement du système d'éducation. La Fédération des commissions scolaires du Québec (1998) constate aussi que la centralisation a amené une uniformisation des services dans toutes les régions de la province alors que les besoins des différentes régions du Québec sont loin d'être les mêmes. La Fédération des commissions scolaires du Québec insiste sur l'expertise et l'expérience des commissions scolaires dans la gestion de l'éducation. Elle voit mal comment les gouvernements municipaux pourraient mieux organiser l'enseignement que ne le font présentement les commissions scolaires. Toutefois, pour plusieurs, un malaise se fait sentir à l'égard de ces instances intermédiaires entre les établissements d'éducation et l'autorité centrale. On leur reproche de s'en tenir encore aux vieux clivages sociaux entre anglo-protestants et franco-catholiques. On leur reproche aussi de maintenir la mentalité qui effectue une césure entre le primaire et le secondaire. Enfin, la mouvance d'une régionalisation gouvernementale qui hésite entre déconcentration et décentralisation, mais qui va nettement vers des lieux de pouvoir administratif multifonctionnel, contribue à repenser la vocation des commissions scolaires au Québec.

La Centrale de l'enseignement du Québec souligne également plusieurs causes aux nouveaux rapports de force en gestion scolaire. Deux documents majeurs traitent de la question. Il s'agit du mémoire présenté à la Commission des États généraux sur l'éducation (CEQ, 1995) de même que d'un article s'intitulant *Quels pouvoirs et responsabilités pour les structures scolaires intermédiaires et les établissements?* (1997). Dans ces documents, la Centrale propose une autre façon d'aborder la question des pouvoirs en éducation à partir de l'opposition entre centralisation et décentralisation. Elle réaffirme le rôle essentiel de l'État pour définir les responsabilités politiques et administratives que devrait assumer chacun des paliers du système éducatif afin de soutenir la démocratisation de l'éducation. Pour la Centrale, la cohérence de l'ensemble exige que chacun des paliers agisse à l'intérieur des paramètres définis par les paliers supérieurs tout en disposant d'une autonomie garante de la démocratie.

La Centrale, sur le sujet du partage du pouvoir et des responsabilités des divers paliers assurant la gouverne de l'éducation de base, invite d'abord à affirmer clairement les obligations de l'État dans trois domaines. L'État doit assurer une

distribution équitable des ressources sur l'ensemble de son territoire et veiller à ce qu'elles ne dépendent pas de la richesse relative des milieux. Ensuite, selon la Centrale, l'État devrait définir un curriculum commun et les programmes d'études dans le respect des responsabilités régionales et de l'autonomie professionnelle. Enfin, la Centrale réclame que les principes régissant la distribution des élèves entre les écoles et entre les classes soient soumis à des orientations relevant du palier central. Dans cette perspective, elle opte pour le choix qu'au cours de la scolarité de base, toute école publique et toute école privée en partie financée par les fonds publics soient communes et accessibles à tous les élèves.

La Centrale considère qu'il faut redéfinir et démocratiser le palier régional. Elle indique qu'il y a lieu de maintenir un palier régional autonome et que celui-ci devrait notamment assurer la coordination entre les établissements du territoire, la gestion des immeubles et des équipements, l'organisation du transport scolaire, l'adaptation des politiques nationales à la réalité régionale, l'embauche et l'affectation du personnel, la négociation et l'application des dispositions à portée locale des conventions collectives. En ce qui regarde la démocratisation des commissions scolaires, la Centrale est d'avis que le système des commissions scolaires, tel qu'il fonctionne présentement, n'est pas vraiment démocratique. La population, dans son ensemble, ne se sent pas très impliquée dans le fonctionnement de ces instances, comme en témoigne le taux de participation aux élections scolaires. En outre, la division sur une base confessionnelle entraîne des pratiques d'exclusion quant au droit de voter. Selon la Centrale, pour assurer une plus grande démocratisation au niveau régional, diverses hypothèses pourraient être envisagées. Elle pense alors à des commissions scolaires constituées sur la base de la langue de l'enseignement; de commissions scolaires à base strictement territoriale; ou à des gouvernements régionaux multifonctionnels exerçant l'ensemble des compétences dévolues au niveau régional.

Enfin, la Centrale propose de reconnaître l'importance d'une gestion participative au niveau des établissements scolaires. Selon sa position, la recherche en éducation révèle une relation positive et significative entre une gestion collégiale et la réussite scolaire. Aussi une telle gestion va-t-elle de pair avec une organisation du travail qui reconnaît les compétences du personnel. Elle exige d'un autre côté que le personnel s'ouvre aux préoccupations de l'ensemble de l'école, qu'il accepte de coopérer, qu'il apprenne à travailler ensemble. Cela comporte également des exigences pour les directions. Ces dernières devront s'affirmer plus soucieuses d'éducation que de gestion et accepter de partager leur leadership et de soutenir le travail d'équipe.

La Centrale estime que le bien commun passe avant le bien privé (ou le bien des collectivités) et, à ce titre, constitue un acteur qui s'ajoute aux autres acteurs de partenariat. Toutefois, le rapport de force est asymétrique, car la Centrale est un acteur dominant dans les relations de travail et possède, à ce titre, un pouvoir de coercition que ne possèdent pas les autres acteurs.

On constate, en somme, qu'il y a des réactions différentes aux lacunes identifiées par le Conseil supérieur de l'éducation. Les facteurs exogènes retenus, tels que l'arrivée d'une société de plus en plus cosmopolite, un projet social imprécis, un amalgame de valeurs hétéroclites, des besoins qui varient en fonction des régions, un

développement économique impossible à maîtriser et le caractère éphémère des savoirs, créent des pressions sur le système. Pour ce qui est des facteurs endogènes, on a retenu la volonté des acteurs de première ligne de prendre une part active aux décisions, le rôle de certaines tensions entre les commissions scolaires qui favorisent la décentralisation et le monde syndical qui réaffirme le rôle d'autorité centrale de l'État et, enfin, la nécessité pour les administrateurs scolaires de partager leur leadership à l'intérieur d'un autre modèle de gestion davantage participatif.

### **Le troisième argument : les impératifs économiques et ses incidences sur les nouveaux rapports de force en éducation**

Plusieurs changements relatifs aux facteurs politiques, économiques, sociologiques, technologiques et éthiques ont motivé la réforme des systèmes éducatifs. Les deux premiers arguments convergent vers la nécessité de la décentralisation à partir d'une double perspective, le premier argument portant sur l'évolution et la différenciation des forces sociales, le second portant sur la façon de pallier les inadéquations du système scolaire.

Cependant, plusieurs chercheurs s'interrogent à savoir si le facteur économique pourrait être déterminant dans la démarche vers la décentralisation. Dans cette perspective, le politique, le social, le technologique et l'éthique seraient subordonnés aux impératifs économiques. Si l'on accepte la véracité de cette hypothèse, il faut poser la question suivante : quelles sont les incidences du facteur économique sur la décentralisation et, par conséquent, sur les nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation au Québec?

Selon Moisset et Brunet (1997), il y a quatre valeurs ou principes économiques fondamentaux sous-jacents à l'actuel mouvement de restructuration scolaire : le fonctionnalisme social, l'efficacité et la productivité, l'individualisme et l'expertise.

Le *fonctionnalisme* est défini comme une orientation scientifique qui rapporte les phénomènes sociaux aux fonctions qu'ils servent. Il soutient que les mouvements de réforme de l'éducation sont et doivent être conçus pour permettre de répondre aux besoins de la société et, en particulier, aux besoins économiques. Les *concepts d'efficacité et de productivité* (efficacité globale) sont empruntés au vocabulaire de la science économique et sont étroitement associés au fonctionnalisme. Par efficacité, on entend le rapport permettant de se représenter le degré d'atteinte d'un objectif visé. L'efficacité s'exprime toujours en pourcentage puisque sa valeur est calculée en mettant en rapport le résultat obtenu et l'objectif visé. Par ailleurs, on entend par efficacité le taux, la comparaison de deux objets qui ne sont pas de même nature, permettant de se représenter l'extrait obtenu sur l'intrant investi. Le mouvement des réformes scolaires au Québec s'est largement appuyé sur cette préoccupation de la recherche de l'efficacité. C'est en effet la logique des économies d'échelle et de la rationalisation qui a été à la base de la réduction massive du nombre de commissions scolaires et du remplacement des écoles petites et moyennes par les polyvalentes de grande taille.

De même, les valeurs d'efficacité et d'efficacité sont étroitement liées aux mécanismes de concurrence entre les individus au sein des organisations et entre les

organisations au sein de la société. On fait donc appel à *l'individualisme*. Il est ainsi postulé que, chacun bien imbu de ce que sont ses intérêts propres et les poursuivant avec le maximum d'efficience, on devrait parvenir ainsi au « bien commun », au bien-être de l'ensemble. C'est la même logique, sous forme d'une recherche de l'efficacité, qui a poussé à la spécialisation de plus en plus étroite des professionnels de l'éducation et à l'introduction à tout prix des dernières nouveautés de la technologie de la communication dans les activités d'enseignement. *L'expertise* est un corollaire de la recherche de la productivité à tout prix. Il s'agit de pousser les gens à se spécialiser dans des domaines d'études ou de pratiques de plus en plus pointus dans l'espoir qu'ils atteignent une performance maximale. Les conséquences de l'expertise sur la compréhension qu'a l'expert de sa contribution spéciale à une production réputée globale et complexe comme dans le secteur de l'éducation, ainsi que les effets de ce phénomène sur son développement personnel et sa capacité d'interaction significative avec ses autres collègues également experts sont peu connus et, de toute façon, importent peu, l'essentiel étant de produire plus.

Cet alignement du politique, du social, de la technologie et de l'éthique en fonction des impératifs dictés par l'économie est souligné également par Baby (1999) pour qui les nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation trouvent une explication à travers les compressions, ces dernières étant une façon de se sortir de la crise des finances publiques engendrée par la mondialisation. Cette crise résulte de la voracité des multinationales, des inégalités des conditions de production (notamment au sujet de la technologie et du prix de la main-d'œuvre) et de la circulation non maîtrisable des capitaux liée au développement des techniques de communication. Ainsi, à la limite de leur capacité de taxer les contribuables, les gouvernements néolibéraux ont choisi d'imposer des compressions dans certains secteurs d'activités, entraînant par le fait même un ajustement dans la gestion de ces activités. Dans le système éducatif québécois, cela s'est traduit par la réforme du curriculum et par la modification de la Loi sur l'instruction publique.

À l'instar de Baby, Ramonet (1997), Carnoy (1999), Barnet et Cavanagh (2001) soutiennent que la mondialisation a de profondes conséquences en éducation. D'un côté, elle place plusieurs gouvernements dans des conditions financières difficiles, ce qui provoque une réduction des apports publics en éducation. D'un autre côté, non seulement la mondialisation entraîne une révolution dans l'organisation du travail, la production de biens et services et les relations entre les nations, mais elle modifie aussi la culture. Or, c'est le propre de l'école de s'occuper de culture. La planification, l'organisation, la direction et l'évaluation de l'éducation doivent donc prendre en considération les éléments fondamentaux et les impacts rattachés à la mondialisation.

Il n'est pas acquis que le mouvement de décentralisation soit une réponse du politique aux pressions des acteurs et à la multiplicité des rapports de force. Il reste, pour en savoir plus, à définir avec plus de précision ce qu'est la décentralisation comme conséquence possible des nouveaux rapports de force.



## Le produit des arguments

### Quelques précisions sur la décentralisation

Résultant d'une évolution historique ou d'une revendication administrative des entités régionales scolaires ou réalisée en vertu d'un impératif économique, la décentralisation est un fait reconnu en éducation. Selon l'UNESCO (1981), Bloomer (1991) et l'OCDE (1995a; 1995b), plusieurs pays adoptent actuellement le discours de la décentralisation en éducation. C'est également le cas des États-Unis qui donnent souvent le ton au système éducatif du Québec. À cet effet, il est possible de consulter Jacobson et Berne (1993), Murphy et Beck (1995), Handler (1996), Florestal, Ketleen *et al.* (1997) et Gaynor (1998). Selon Payeur (1993), c'est aussi le cas de pays présentant des similitudes avec le Québec, comme le Danemark, la Finlande, la Suède et l'Écosse qui ont tenté diverses expériences de décentralisation. En outre, d'après l'Association des économistes québécois (1996) et d'après Poirier (1998), on retrouve le même phénomène de décentralisation dans plusieurs secteurs d'activité québécois.

Certains auteurs, dont Koontz et O'Donnell (1980), Mintzberg (1984), Debbash (1989), Rey (1992) et Lemieux (1997), offrent une bonne analyse du concept de décentralisation. Ils définissent généralement la décentralisation comme un mécanisme de coordination qui consiste à remettre les pouvoirs à des organismes ou à des personnes élues par la collectivité locale. En outre, ils distinguent la décentralisation de la déconcentration. Par cette dernière modalité, on remet le pouvoir de décision à des agents du pouvoir central, mais localisés physiquement dans les régions. La décentralisation transforme la configuration structurelle d'un système sous la forme d'une structure divisionnalisée. Elle permet à l'autorité centrale de s'assurer que l'autonomie est bien utilisée et que chaque unité concourt aux buts définis par le sommet. La structure divisionnalisée est souvent rendue possible grâce au développement des technologies d'information et de communication qui accentuent la possibilité pour le sommet d'obtenir rapidement de l'information sur les unités.

Peu importe l'origine de la décentralisation, qu'elle soit une réponse organique à la multiplicité des rapports de force ou une réponse fonctionnelle du système qui veut répondre à des exigences de mondialisation, force est de constater que les résultats peuvent prendre deux directions. La première est un affrontement au niveau du terrain sur les orientations et les actions à entreprendre. Les acteurs peuvent alors tenir *mordicus* à leurs positions, alors qu'elles sont, fondamentalement, irréconciliables. Il ne peut s'ensuivre que la paralysie du système. La seconde est l'imposition, par le pouvoir central, d'une obligation de résultats sans qu'il y ait une obligation de moyens. L'obligation de résultats est accompagnée d'un ensemble prescriptif, les affrontements entre les acteurs devant alors se dérouler dans des cadres bien identifiés. Sans aller jusqu'à la pseudo-participation, on peut dire qu'il s'agit d'une participation contrôlée.

### La position gouvernementale

L'environnement de l'éducation est infiniment plus complexe qu'il ne l'était même au début de la période moderne avec la commission Parent. Non seulement le

Le jeu des acteurs est plus complexe mais le débat est aussi largement médiatisé. L'organisation scolaire du Québec, comme toute organisation, comporte une structure et une dynamique qui permettent non seulement de répartir et de coordonner les fonctions de nombreux acteurs internes, mais aussi d'organiser ses relations avec son environnement. En raison du caractère dynamique du système d'éducation et de son environnement, le gouvernement du Québec, à l'instar de ceux de plusieurs autres pays de l'OCDE (1995a, 1995b, 1995c) et des autres provinces canadiennes (Commission royale sur l'éducation, 1994, Commission sur l'excellence en éducation, 1993) a entrepris une réforme de son système scolaire. Trois documents gouvernementaux ont guidé cette réforme. D'une part, on retrouve les missions et l'objectif du système désiré dans l'énoncé de politique éducative *L'école, tout un programme* (MEQ, 1997a). D'autre part, deux moyens sont avancés pour accomplir les missions et atteindre l'objectif. Il s'agit du rapport sur la réforme du curriculum (MEQ, 1997b) et de la loi 180 modifiant la Loi sur l'instruction publique (LIP).

Le contenu de ces trois documents, puisqu'ils constituent en fin de compte un aboutissement des situations antérieures, démontre bien le rôle des logiques d'acteurs dans le système éducatif. Ces documents résultent de l'évolution de la complexité des rapports de force et, en même temps, présentent les intentions de l'orientation définie par l'État. Alors que le premier, *L'école, tout un programme*, présente les missions et l'objectif, les deux autres sont les supports à tendance plutôt prescriptive pour y parvenir.

### **L'énoncé de politiques éducatives**

L'énoncé de politiques éducatives *L'école, tout un programme* du ministère de l'Éducation (1997a) annonce les missions et l'objectif du système scolaire québécois. Au sujet des missions, on peut y lire que l'école québécoise doit instruire, socialiser et qualifier. Par instruire, le ministère de l'Éducation entend le développement des activités intellectuelles et la maîtrise des savoirs. Le sentiment d'appartenance à la collectivité, l'apprentissage du « vivre ensemble » ainsi que la promotion de la démocratie et de la citoyenneté précise la mission de socialisation. Enfin, le Ministère rattache la nécessité de maîtriser les compétences professionnelles à la mission de qualifier.

Par ailleurs, le document ministériel énonce aussi l'objectif à poursuivre au cours des prochaines années. Il consiste à passer de l'accès à l'éducation du plus grand nombre d'élèves au succès du plus grand nombre. Cet objectif s'inscrit à la suite d'une mauvaise performance du système scolaire québécois. En effet, selon le ministère de l'éducation, 30,3 % des jeunes sortent du secondaire sans diplôme (1996-1997).

On constate dès lors que les missions et l'objectif contenus dans l'énoncé de politiques éducatives constituent, pour le gouvernement du Québec, respectivement les raisons d'être et le résultat visé par le système éducatif. Ces missions et objectifs ont été objets de discussions et d'affrontements. Ils seront aussi la source de l'émergence de nouveaux rapports de force car ils orientent et dirigent l'action de l'ensemble des acteurs du système éducatif. À ce titre, ils seront objet d'interprétation.

Toutefois le gouvernement a instauré des ensembles de balises qui limitent l'interprétation qu'on peut faire des missions dans un contexte décentralisé.

### **Le premier moyen : le rapport du groupe de travail sur la réforme du curriculum**

Le rapport du groupe de travail du ministère de l'Éducation sur la réforme du curriculum, *Réaffirmer l'école* (1997b), fait suite au rapport *Préparer les jeunes au 21<sup>e</sup> siècle* (1994). Il est l'un des deux moyens utilisés par l'État québécois pour accomplir ses missions et atteindre son objectif. C'est donc dire son caractère politique et administratif. Dans le rapport sur la réforme du curriculum, on traite de façon spécifique : des contenus globaux de formation; des disciplines et de leur distribution dans la grille-matières; du mode d'établissement des programmes d'études; de l'évaluation des apprentissages et de la sanction des études. Une description sommaire des quatre grandes lignes du curriculum permet de saisir son caractère politique et administratif et, implicitement, d'identifier les foyers d'existence de rapports de force, notamment l'opposition entre les spécialistes disciplinaires qui défendent leur territoire et leur matière, les généralistes qui ont des finalités éducatives plus larges, les syndicalistes qui protègent leurs acquis, les responsables de la mise en œuvre qui voient à la dimension pratique et réaliste et, enfin, les politiciens qui interprètent les messages des usagers-électeurs. De plus, l'allocation de ressources fort limitées ne peut que susciter des luttes et des affrontements.

Les contenus globaux de formation sont les grands domaines d'apprentissage. Les grands domaines d'apprentissage sont composés de cinq savoirs essentiels et d'un domaine de compétences transversales que l'on nomme « le programme des programmes ». Les grands domaines d'apprentissage peuvent se traduire sous la forme de « profils de formation » ou de « profils de sortie » aussi appelés « profils de compétences » ou de « standards ». Les fonctions visées par ces deux types de profils sont différentes. Les « profils de formation » visent à déterminer les contenus globaux de formation dont on doit s'assurer la maîtrise. Les « profils de sortie » précisent les types de compétences que l'on désire obtenir dans chacune des matières. Déterminer les grands domaines d'apprentissage d'un curriculum constitue un acte politique, car c'est là que se traduisent les choix fondamentaux qu'une société considère comme nécessaires pour la formation des élèves.

Par ailleurs, plusieurs changements ont été proposés au sujet des disciplines à retenir dans le curriculum et leur distribution dans la grille-matières. Certaines matières ont disparu en totalité ou en partie, d'autres ont vu leur contenu intégré à une matière connexe. De même, le temps ou le nombre d'unités accordées à certaines matières a été modifié. En outre, on a recommandé que les compétences transversales soient introduites dans le curriculum. En conséquence, on comprendra que le choix des disciplines à retenir au curriculum et l'importance accordée à certaines matières par la répartition du temps ou le nombre d'unités accordées pour chacune d'elles non seulement sont ici de nature politique, mais constituent également un véritable cadre dans lequel les enseignants devront œuvrer, indépendamment des exigences épistémologiques de leur matière. En ce sens, le choix des disci-

plines et leur importance relative créent des tensions. Les disciplines retenues et leur importance sont de nature politique parce qu'elles expriment elles aussi les choix fondamentaux de ce qu'une société considère comme nécessaires pour la formation des jeunes, mais également parce qu'elles résultent de pressions internes entre les enseignants qui désirent conserver leur emploi ou améliorer leur conditions de travail. Elles constituent un cadre administratif dans le sens où elles déterminent les ressources à engager et servent à baliser l'horaire de travail.

En ce qui a trait au mode d'établissement des programmes d'études, l'examen de la pratique des trente dernières années a démontré que le format des programmes d'études avait une influence directe sur sa mise en œuvre : il conditionne la manière dont l'enseignant agit dans la classe. Aussi, le Ministère, dans l'établissement des programmes d'études, a pris une distance par rapport aux complexes typologies d'objectifs. De même, il a éliminé des programmes d'études la détermination des approches pédagogiques, et il a sollicité la participation des enseignants à l'élaboration des programmes tout en réaffirmant sa responsabilité de fixer les grands objectifs des programmes. Il visait une plus grande autonomie et une plus grande responsabilisation du personnel enseignant. Cet appel du politique aux enseignants plutôt qu'aux technocrates pour l'établissement des programmes et le choix des approches pédagogiques introduit un nouveau pouvoir. Au politique qui commandait à l'administratif, on ajoute la voix professionnelle. Cela, espère-t-on, devrait diminuer le pouvoir des technocrates au sommet de la hiérarchie et favoriser, par le mécanisme de la décentralisation, une gestion plus près du terrain.

Enfin, l'évaluation des apprentissages comme dernière composante importante du curriculum a aussi été réformée. Parmi les principales modifications apportées à l'évaluation des apprentissages on retrouve, au sujet de la sanction des études secondaires, un temps fort d'évaluation à la fin du premier cycle. Partant, l'évaluation n'est pas un domaine neutre. Elle peut favoriser l'exclusion ou l'inclusion, la réussite ou l'échec, la participation ou la sélection. Elle favorise diverses tendances qui ne servent pas toujours l'équité et l'égalité des chances. Aussi peut-on voir dans l'évaluation un foyer où se condensent certains rapports de force.

### **Le second moyen : la Loi sur l'instruction publique (LIP)**

La Loi sur l'instruction publique (LIP) est le deuxième moyen par lequel l'État québécois compte remplir ses missions et atteindre son objectif. La LIP fut modifiée en 1997 par la loi 180 dans le but d'accorder à l'école plus d'autonomie et d'accroître ses responsabilités. À cette occasion, le gouvernement du Québec a redéfini le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les différents partenaires de l'éducation. Ainsi, le gouvernement du Québec, par l'entremise du ministère de l'Éducation, doit veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par les commissions scolaires. La commission scolaire s'assure, pour sa part, que les personnes relevant de sa compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit. Enfin, l'école, dans le principe de l'égalité des chances, a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les jeunes, tout en les rendant aptes à entreprendre et réussir un parcours scolaire.

Selon Violette (1999), en ce qui concerne l'école, les modifications apportées à la Loi sur l'instruction publique sont les plus notables et viennent donner tout son sens à la réforme. Pour recentrer le système éducatif sur une école autonome et responsable, l'école doit maintenant se fixer des objectifs en tenant compte des besoins de ses élèves et déterminer les moyens à prendre pour les atteindre. Pour que les services éducatifs soient adaptés aux besoins des élèves, l'école décidera dorénavant des modalités d'application du régime pédagogique. Pour que l'école maîtrise les ressources lui permettant d'atteindre ses objectifs, elle définira ses besoins en matière de ressources humaines, de biens, de services et de locaux, besoins qu'elle fera connaître à la commission scolaire. Pour que l'école devienne véritablement un milieu de vie répondant aux besoins de sa communauté, la Loi sur l'instruction publique lui permet maintenant d'organiser des services éducatifs autres que ceux prévus dans les régimes pédagogiques. À ces nouveaux pouvoirs de l'école s'ajoute l'obligation de rendre compte de ses activités à la commission scolaire et à la communauté. Ces pouvoirs et responsabilités seront partagés entre les différents acteurs du milieu scolaire. Les uns seront responsables des propositions à soumettre au conseil d'établissement et ce dernier devra les adopter ou les approuver dans le respect des compétences de chacun.

Par conséquent, les modifications apportées à la Loi sur l'instruction publique indiquent trois lieux de rapports de force. Le niveau national est occupé par l'État, le palier régional, par les commissions scolaires et l'échelon local, par l'école. À l'instar de Violette, nous constatons l'amincissement des pouvoirs et des responsabilités de l'État et des commissions scolaires. Quant à l'école, elle a davantage de pouvoirs et de responsabilités qu'elle en avait auparavant. À l'intérieur de l'école, la LIP confie le pouvoir politique local au conseil d'établissement, le pouvoir administratif aux personnels de direction et le pouvoir professionnel aux enseignants. On peut s'attendre à ce que le pouvoir politique entre en conflit avec les autres pouvoirs à l'école en plus d'être un lieu en soi de lutte intra-membres.

L'énoncé de politique éducative, la réforme du curriculum et les modifications apportées à la Loi sur l'instruction publique représentent l'expression tangible de rapports de force antérieurs et aussi conduisent à de nouveaux rapports de force.

## Conclusion

Au terme de cette analyse portant sur les causes et les conséquences des nouveaux rapports de force dans la gestion scolaire au Québec, il y a lieu de synthétiser l'information afin de mieux percevoir la tangente qu'a prise cet article. D'abord, nous avons vu que, dans le cadre d'un paradigme dialectique, le système de l'éducation était en interaction avec un environnement dynamique. Ensuite, nous avons effectué un survol de l'évolution des rapports de force en gestion scolaire. Trois dualités sont alors apparues. Il s'agit des dualités confessionnelles (protestant-catholique), linguistiques (français-anglais) et juridiques (pouvoir central – pouvoir décentralisé). De rapports de force relativement simples (religion et langues jusqu'en 1960), l'environnement

scolaire a hérité et a créé, de par la mouvance sociale, de nouveaux et nombreux rapports de force. Les points d'ancrage sont multiples : économie, société, individualisme, clans, éthiques, autant de domaines dans lesquels on retrouve des acteurs qui ont des perceptions, des attentes et des formes d'agir différentes.

On peut aussi utiliser une typologie fondée sur les causes extrinsèques et intrinsèques des rapports de force en gestion scolaire. Nous avons relevé comme facteurs à la base des rapports de force : l'avènement d'une société de plus en plus cosmopolite, un projet social imprécis, un amalgame de valeurs hétéroclites, des besoins qui varient en fonction des régions, un développement économique impossible à maîtriser; le caractère éphémère des savoirs; la volonté des acteurs de première ligne de prendre une part active aux décisions; certaines tensions entre les commissions scolaires qui favorisent la décentralisation et le monde syndical qui réaffirme le rôle d'autorité centrale de l'État; et la nécessité pour les administrateurs scolaires de partager leur leadership à l'intérieur d'un autre modèle de gestion davantage participatif. Enfin, nous avons présenté quelques concepts économiques et leurs conséquences possibles en gestion. Aussi, à la lueur des connaissances répertoriées dans cet article, il semble que le facteur économique soit la clef de voûte de tout l'édifice dans lequel s'insère le politique, la gestion et la professionnalisation de l'éducation. Les nouvelles nécessités économiques seraient donc à la base du nouveau curriculum au Québec, axé sur les compétences. Elles seraient également à la base de la restructuration des responsabilités décentralisées à travers l'ensemble du système éducatif québécois. Ainsi, il est plausible de croire que les nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation sont définis par le politique qui, lui, est subordonné à des impératifs économiques. En d'autres termes, balisée par l'énoncé de politique et la loi 180 modifiant la Loi sur l'instruction publique, la gestion de l'éducation au Québec serait déterminée par les nécessités de la nouvelle économie de globalisation des marchés.

Dans cette perspective, il y a lieu de s'interroger au sujet des finalités et des moyens proposés au système d'éducation du Québec. S'interroger sur le pourquoi, le pour qui et le comment de l'éducation, c'est se demander si l'éducation a pour objectif de répondre aux besoins de la personne, de la société ou de l'entreprise privée. C'est se demander si c'est celui qui paie qui bénéficie ou devrait bénéficier du service. C'est se questionner sur le sens de la décentralisation : le passage d'un mode de gestion directive et autocratique à un mode de gestion participative et démocratique. C'est se demander si la mise au point des nouvelles technologies de l'information et des communications de même que le développement de nouvelles techniques qualitatives et quantitatives d'évaluation des performances sont réellement au service de l'élève.

La véritable question qui se pose est celle de l'équilibre des rapports de force. Cette relation peut être symétrique ou asymétrique suivant les termes de Galbraith (1985). Dans le premier cas, les forces sont de nature égale ou produisent des effets qui sont égaux ou, du moins, qui se contrebalancent. Dans le second cas, celui de l'asymétrie, il y a une entité qui domine ou qui contrôle l'autre ou les autres. En éducation, on peut carrément parler de plus en plus du pouvoir asymétrique dont jouit

l'économisme, que l'on peut qualifier comme étant cette tendance à réduire l'orientation des activités en fonction de mesures quantitatives ou de rapports financiers. Il s'ensuit que la décentralisation est fortement encadrée par des principes directeurs qui en limitent l'application et le sens profond.

---

## Références bibliographiques

- Association des économistes québécois (1996). *La réinvention des institutions et le rôle de l'État*, Montréal : Association des économistes québécois.
- AUDET, Louis-Philippe (1971). *Histoire de l'enseignement du Québec (Tome I)*, Montréal : Holt, Rinehart & Winston Ltée.
- BABY, Antoine (1999). Le changement : quel changement? Point de vue d'un professeur de carrière. In *L'accélération du changement en éducation*, sous la direction de Pierre Toussaint et Paul Laurin. Montréal : Les Éditions Logiques.
- BARNET, Richard, CAVANAGH, John (2001). L'uniformisation de la culture planétaire. In *Le procès de la mondialisation*, sous la direction de Edward Goldsmith et Jerry Mander. Paris : Fayard.
- BERTALANFFY, L. Von (1968). *General System Theory*, New York : Braziller.
- BLOOMER, Keir (1991). *Decentralization of the Education System*, London : Commonwealth Secretariat.
- BOIVIN, Maurice (1995). Fondements historiques de l'organisation scolaire. In *Loi, structure et fonctionnement du milieu scolaire Québécois*, sous la direction d'André Lemieux. Montréal : Éditions Nouvelles.
- Centrale de l'Enseignement du Québec - CEQ (1995). *Pour l'avenir de l'éducation : mémoire de la centrale de l'enseignement du Québec présenté à la Commission des États généraux sur l'éducation*, Montréal : CEQ.
- Centrale de l'enseignement du Québec (1997). Quels pouvoirs et responsabilités pour les structures scolaires intermédiaires et les établissements? In *Nouvelles CEQ*, décembre.
- Commission royale sur l'Éducation (1994). *Pour l'amour d'apprendre*, Toronto : Publications Ontario.
- Commission sur l'excellence en éducation (1993). *Apprendre pour la vie : défis et enjeux pour l'éducation et la formation*. Nouveau-Brunswick : Gouvernement du Nouveau-Brunswick.

- Conseil supérieur de l'éducation - CSE (1995). *Vers la maîtrise du changement en éducation : rapport annuel 1994 - 1995 sur l'état et les besoins de l'éducation*, Québec : Les Publications du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation - CSE (1996). *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation : rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation*. Québec : Les Publications du Québec.
- CORRIVEAU, Lise, ST-GERMAIN, Michel (1997). *Transformation des enjeux démocratiques en éducation*, Montréal : Les Éditions Logiques.
- DE ROSNAY, J.D. (1975). *Le macroscopie : vers une vision globale*, Paris : Éditions du Seuil.
- DEBBASCH, Charles (1989). *Décentralisation*, Paris : Encyclopaedia Universalis.
- DESPRÉS-POIRIER, Micheline (1999). *Le système de l'éducation du Québec*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal : Gaëtan Morin.
- Fédération des commissions scolaires du Québec (1998). *Le goût du public*, Sainte-Foy : Service des communications de la Fédération des commissions scolaires du Québec.
- FLORESTAL, Ketleen, COOPER, Robb (1997). *Decentralization of Education*, Washington, DC : World Bank.
- GALBRAITH, John Kenneth (1985). *Anatomie du pouvoir*, Paris : Seuil.
- GAYNOR, Cathy (1998). *Decentralization of Education : Teacher Management*, Washington, DC : World Bank.
- HANDLER, Joel F. (1996). *Down from bureaucracy : the ambiguity of privatization and empowerment*, Princeton, NJ : Princeton University Press.
- JACOBSON, Stephen L., BERNE, Robert (1993). *Reforming Education : the emerging systemic approach*, Thousand Oaks : Corwin Press.
- KOONTZ, H., O'DONNELL, C. (1980). *Management : principes et méthodes de gestion*, Montréal : McGraw-Hill.
- LE MOIGNE, Jean-Louis (1984). *La théorie du système général : théorie de la modélisation*, Paris : Presses Universitaires de France.
- LE MOIGNE, Jean-Louis (1990). *La modélisation des systèmes complexes*, Paris : Dunod, coll. Afcet Systèmes.
- LEMIEUX, Vincent (1997). *La décentralisation*, Québec : Les éditions de l'IQRC.
- MILNER, Henry (1984). *La réforme scolaire au Québec*, Montréal : Québec-Amériques.
- Ministère de l'Éducation - MEQ (1994). *Préparer les jeunes au 21<sup>e</sup> siècle : rapport du groupe de travail sur les profils de formation au primaire et au secondaire (Rapport Corbo)*, Québec : Gouvernement du Québec.



- Ministère de l'éducation - MEQ (1996). *Les états généraux sur l'éducation 1995 - 1996 : rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires. Rapport final*, Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation - MEQ (1996-1997). *Indicateurs de l'éducation*, Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation - MEQ (1997a). *L'école, tout un programme. Énoncé de politique éducative*, Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation - MEQ (1997b). *Réaffirmer l'école : rapport du groupe de travail sur la réforme du curriculum (Rapport Inchauspé)*, Québec : Gouvernement du Québec.
- MINTZBERG, Henry (1984). *Le management au quotidien : les dix rôles du cadre*, Paris : Les Éditions d'Organisation.
- MOISSET, Jean J., BRUNET, Jean-Pierre (1997). *Culture et transformation des organisations en éducation*, Montréal : Les Éditions Logiques.
- MURPHY, Joseph, BECK, Lynn G. (1995). *School-based Management as School Reform : Taking Stock*, Thousand Oaks, CA : Corwin Press.
- OCDE (1995a). *Comparer les structures de décisions des systèmes éducatifs : un bilan de l'approche éducative*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE (1995b). *Décentralisation et éducation au Tchad*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE (1995c). *Les processus de décision dans 14 systèmes éducatifs de l'OCDE*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- PAYEUR, Christian (1993). *Une autre façon de faire : l'éducation au Danemark en Finlande, en Suède et en Écosse*, Québec : CEQ.
- POIRIER, Martin (1998). *À qui profite le démantèlement de l'État?*, Montréal : Chaire d'étude socio-économiques de l'UQAM.
- RAMONET, Ignacio (1997). *La géopolitique du chaos*, Paris : Galilée.
- REY, Alain (1992). *Dictionnaire historique de la langue française*, vol. 2, Paris : Le Robert.
- ROBERT, G.-C. (1994). *Atlas historique de Montréal*, Montréal : Éditions Libre Expression.
- ST-GERMAIN, Michel (1997). Du pouvoir de la gestion à la gestion des pouvoirs. In *Transformation des enjeux démocratiques en éducation*, sous la direction de L. Corriveau et M. St-Germain, Montréal : Éditions Logiques, p. 103-164.
- TOUSSAINT, Pierre, FORTIN, Réjean (1997). *Gérer la diversité en éducation*, Montréal : Éditions Logiques.

UNESCO (1981). *Onze expériences d'innovations en matière de décentralisation de l'administration de l'éducation et de gestion de l'appui local à l'éducation*, Paris : UNESCO.

UNESCO (1999). *Globalization and educational reform. What planners need to know*, Paris : UNESCO : International Institute for Educational Planning.

VIOLETTE, Michèle (1999). Examen général du système d'éducation en contexte de changement. In *L'accélération du changement en éducation*, sous la direction de Pierre Toussaint et Paul Laurin. Montréal : Les Éditions Logiques.