

La nouvelle gouverne scolaire au Québec : acteurs et enjeux

New school governance in Quebec: Actors and issues

Marc-André Deniger, Gilles Roy, Véronique Brouillette et Jocelyn Berthelot

Numéro 48, automne 2002

La démocratisation du social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/007896ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/007896ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Deniger, M.-A., Roy, G., Brouillette, V. & Berthelot, J. (2002). La nouvelle gouverne scolaire au Québec : acteurs et enjeux. *Lien social et Politiques*, (48), 115–127. <https://doi.org/10.7202/007896ar>

Résumé de l'article

Cet article présente les résultats d'une vaste enquête auprès des membres votants (parents et personnels de l'éducation) des conseils d'établissement des écoles publiques du Québec. Issus de la réforme de l'éducation amorcée en 1997 et portés par une volonté de décentralisation et de démocratisation, les conseils d'établissement opèrent un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités entre les parents, le personnel et la direction des écoles. L'enquête auprès des membres donne à penser que l'expérience est concluante, même si la formule actuelle a des limites. La volonté de décentralisation ne doit pas faire perdre de vue, non plus, la nécessité de maintenir l'équilibre global du système.

La nouvelle gouverne scolaire au Québec : acteurs et enjeux

Marc-André Deniger, Gilles Roy, Véronique Brouillette et Jocelyn Berthelot

Depuis 1997 se poursuit au Québec une ambitieuse réforme de l'éducation entamée dans le sillage d'une vaste consultation nationale (Commission des États généraux sur l'éducation, 1996b). Cette réforme englobe plusieurs priorités d'action, qui s'étendent à tous les ordres d'enseignement, et porte sur un vaste éventail d'enjeux allant du choix des matières enseignées et des approches pédagogiques privilégiées (enseignement religieux, réforme des curriculums, etc.), jusqu'à la gouverne politique des écoles et au fonctionnement et à la structure du système scolaire (réorganisation des commissions scolaires, décentralisation des pouvoirs vers les écoles, etc.). C'est de ce dernier chantier de la réforme qu'il sera question dans ce texte¹.

Suite à nos travaux précédents ayant porté sur les étapes d'émer-

gence et de formulation des politiques éducatives donnant forme au processus de réforme de l'éducation², nous nous sommes intéressés aux questions relatives à la participation à la démocratie scolaire, à la décentralisation et à la gouverne de l'école, en réalisant une importante enquête auprès des membres votants (parents et personnels de l'éducation) des conseils d'établissement des écoles publiques du Québec³, la structure de participation politique constituant le nouveau modèle de gouverne des écoles québécoises (primaires et secondaires). L'étude nous permettait de poursuivre l'analyse aux étapes subséquentes du processus de réforme éducative, soit la mise en œuvre et l'évaluation.

Cette enquête avait pour objectif général de décrire la dynamique des conseils d'établissement du point

de vue de ses membres votants. Elle visait à documenter autant l'expérience des conseils (qualité de l'implantation, décisions prises, effets sur la vie de l'école et de ses élèves, suggestions pour un meilleur fonctionnement) que celle de leurs membres votants (caractéristiques, motivations à la participation, vécu démocratique et décisionnel, satisfaction face aux décisions prises et bilan de participation).

Les résultats de l'enquête permettent d'abord de mieux connaître les caractéristiques, attentes, motivations, bilans et perspectives des divers acteurs sociaux, eu égard à leur participation au CE. Ces mêmes résultats permettent également d'aborder trois enjeux centraux de l'actuel processus de décentralisation du système éducatif québécois, soit : 1) les apports et limites de ce

modèle de décentralisation; 2) les enjeux d'influence et de concurrence politiques entre les acteurs du monde éducatif; et 3) les enjeux relatifs à l'équilibre d'ensemble du système scolaire⁴.

À cette fin, nous discuterons ici de quelques résultats d'enquête afin d'analyser les enjeux relatifs à la décentralisation et au nouveau mode de régulation du système scolaire québécois, après avoir brièvement situé l'origine du nouveau modèle québécois de gouverne scolaire dans la perspective internationale des enjeux de la décentralisation de l'éducation et cerné la spécificité de ce même modèle.

Les conseils d'établissement : origine et spécificité du nouveau modèle de gouverne scolaire

La vague des réformes de l'éducation entreprises dans plusieurs pays industrialisés au cours des années 1960, marquée par une insistance sur le principe d'égalité des chances pour tous, a conduit à une certaine standardisation de l'enseignement obligatoire⁵. Malgré de grandes avancées en

matière d'accessibilité, les systèmes éducatifs ainsi rénovés devinrent peu à peu l'objet de critiques dans l'ensemble des États concernés. Cette remise en cause s'amorce au tournant des années 1980. La décentralisation vers les établissements apparut alors comme la solution à ces critiques⁶.

Plus que d'une simple tendance, on peut désormais parler d'un véritable mouvement allant dans le sens d'une dévolution des pouvoirs vers les instances locales ou vers les écoles, d'une plus grande autonomie des écoles et d'une plus grande liberté accordée aux parents quant au choix de l'école fréquentée par leurs enfants. Ce mouvement est apparu dans les années 1980, d'abord dans les pays anglosaxons, en concordance avec la montée du « mouvement de la nouvelle droite » (*New Right Movement*), qui fait référence aux gouvernements combinant une logique conservatrice et une logique néolibérale; ceux de Thatcher en Grande-Bretagne et de Reagan aux États-Unis en sont probablement les exemples les plus évidents.

Les réformes du secteur public entreprises dans les années 1980 et 1990 insistèrent beaucoup sur la restructuration administrative et furent largement influencées par les théories managériales, elles-mêmes inspirées des réformes du secteur privé. Le mouvement en faveur d'une gestion locale de l'éducation et du renforcement de l'autonomie des écoles fut renforcé par une perte de confiance dans la légitimité et la capacité de l'État eu égard à la gestion des biens et des

services publics. Il fut justifié par le besoin de réduire les dépenses publiques, d'améliorer la qualité des services et de rapprocher la prise de décisions de l'utilisateur (Barroso, 2000 : 58).

Suivant cette logique, l'utilisateur ou le « consommateur » de services éducatifs, soit le parent qui envoie son enfant à l'école primaire ou secondaire, serait plus en mesure que quiconque d'identifier ses besoins. Cette utilisation fréquente des termes « consommateurs » de produits éducatifs, « clientèle » scolaire ou « usagers » du système éducatif n'est pas anodine. Elle traduit une nouvelle conception de l'éducation, plus près d'une logique de marché que d'une logique démocratique.

Dans tous les systèmes scolaires décentralisés ou en voie de décentralisation, la nouvelle répartition des pouvoirs s'accompagne d'une centralisation des pouvoirs de l'État en matière d'évaluation ou de pilotage. Dans la littérature scientifique comme dans la pratique, on trouve une pléthore d'indicateurs de performance, de calculs de rendement des écoles, de questionnements sur la façon de mesurer la qualité d'une école, etc. L'évaluation sert, dit-on, à informer le public, elle incite à la compétition et à la concurrence (Barroso, 2000). Elle s'appuie sur « la croyance en la valeur de la compétition [...] comme aiguillon efficace du progrès » (Bradfoot, 2000 : 50).

L'argument le plus largement utilisé en faveur de la décentralisation est qu'elle améliorerait la per-

formance des écoles puisque les acteurs de première ligne (les parents, le personnel et la direction) seraient plus en mesure de prendre des décisions importantes sur leur propre école. Or, les recherches réalisées dans les systèmes décentralisés ne confirment en rien cette hypothèse (Duru-Bellat et Meuret, 2001).

Si les écoles ou les structures locales ont acquis plus d'autonomie et plus de pouvoirs sur le projet éducatif, la dévolution des pouvoirs ne signe pas pour autant la mort de l'État en éducation. Il serait plus juste d'interpréter les réformes éducatives en cours comme un changement d'orientation de l'État: l'État-providence devient ce que Neave (1988) a appelé «l'État évaluateur». En effet, les réformes entreprises dans de nombreux pays occidentaux induisent toutes d'importants changements dans la relation entre l'État et les écoles. Le rôle de l'État en éducation passe par un contrôle *a posteriori*, centré sur les résultats.

Cela ne veut pas dire pour autant que l'éducation soit complètement au service de l'idéologie néolibérale. La décentralisation a également trouvé appui dans les forces démocratiques qui souhaitent une plus grande démocratisation de la gestion scolaire et une plus grande professionnalisation de l'éducation. Dans tous les systèmes éducatifs en processus de réforme, on trouve, à des degrés variés, une combinaison de forces démocratiques et de forces du marché.

Dans le cas spécifique du Québec, bien que le débat sur la participation des parents à l'école et la dévolution des pouvoirs soit engagé depuis le début des années 1970, ce n'est qu'à partir de 1988, avec l'adoption du projet de loi 107, qu'on pourra réellement parler de dévolution des pouvoirs — ce qui est différent de la décentralisation, rappelons-le — et d'une plus grande participation des parents. Cette loi institue les conseils d'orientation, formés de parents, de représentants du personnel de l'école, de deux élèves du second cycle du secondaire et d'un représentant de la communauté. Pendant dix ans, les conseils d'orientation des écoles québécoises auront pour mandat de déterminer les grandes orientations de l'école, sans toutefois disposer de pouvoirs décisionnels.

Lors des États généraux sur l'éducation de 1995, point de départ de la réforme de l'éducation en cours, un grand nombre d'organisations revendiquaient une plus grande autonomie pour l'école et dénonçaient le caractère bureaucratique et centralisé de l'éducation. En fait, la critique de la lourdeur bureaucratique et de l'inefficacité du système centralisé était quasi unanime.

La Commission des États généraux de l'éducation proposera de rapprocher le lieu de décision du lieu de l'action et de donner plus de responsabilités à l'établissement d'enseignement et plus de souplesse à l'organisation du travail, tout en spécifiant que «le Ministère devrait assumer davantage des fonctions d'orientation et de pilotage que des

fonctions de conception et d'élaboration» (Commission, 1996b: 49).

La dévolution des pouvoirs vers les écoles découle donc d'une volonté démocratique des acteurs de la scène éducative québécoise, dans la mesure où elle permettrait une plus grande autonomie des écoles, une plus grande autonomie professionnelle et un rapprochement de l'école et de la communauté. Un an seulement après les États généraux, le ministère de l'Éducation publiera son plan d'action pour la réforme de l'éducation (MEQ, 1997), qui reprendra les grands principes énoncés plus haut.

Malgré un certain consensus quant à la nécessité d'opérer un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités, la création des conseils d'établissement fut néanmoins l'objet d'oppositions et de luttes majeures, en ce qui concerne tant le pouvoir respectif de chaque groupe que les pouvoirs confiés aux CE. Pour la centrale syndicale représentant les enseignant-e-s (CEQ, devenue CSQ depuis lors), la décentralisation allait trop loin, menaçant la cohérence et la cohésion du système scolaire et menaçant les fondements démocratiques de l'école publique. On critiquait le fait que la décentralisation soit porteuse d'ambiguïtés, dans la mesure où elle présentait une face démocratique (le consensus quant à la critique de la lourdeur bureaucratique) et une face marchande (l'approche-client en éducation). On craignait également que l'instauration des conseils d'établissement augmente la tâche des enseignantes et enseignants, accentue les écarts entre les écoles, délègue les problèmes finan-

ciers aux écoles ou génère des conflits au sein de l'école. Par contre, la majorité des acteurs scolaires (Fédération des comités de parents, Fédération des commissions scolaires, Association des cadres scolaires, etc.) appuyaient le projet de décentralisation.

D'importants amendements furent apportés au projet de loi afin d'en arriver à un relatif consensus. La résultante fut la création de conseils d'établissement où les

parents et les membres de toutes les catégories de personnels disposent d'un nombre égal de votes sur une gamme étendue de pouvoirs. Pour sa part, la direction de l'établissement n'a pas le droit de vote au Conseil, étant considérée comme un administrateur, à la fois responsable de l'application de la loi et des décisions du CE et porte d'entrée des recommandations. Des représentants de la communauté siègent également sans droit de vote. Les élèves du secondaire

Tableau 1. Mandat du CE
Fonctions et pouvoirs généraux

— Critères de sélection de la direction de l'école	Est consulté
— Politique d'encadrement des élèves	Approuve
— Projet éducatif	Adopte, réalise et évalue
— Modification ou révocation de l'acte d'établissement	Est consulté
— Règles de conduite et mesures de sécurité	Approuve
— Information à la communauté sur la qualité des services offerts par l'école	Informe et rend compte

Services éducatifs

— Choix des manuels scolaires et du matériel didactique	Est consulté
— Temps alloué à chaque matière	Approuve
— Normes et modalités d'évaluation des apprentissages	Est informé
— Orientations générales en matière d'enrichissement et d'adaptation des programmes	Approuve
— Règles pour le classement des élèves et le passage d'un cycle à l'autre	Est informé
— Modalités d'application du régime pédagogique	Approuve
— Mise en œuvre des programmes des services complémentaires et particuliers (psychologie, francisation, etc.)	Approuve
— Programmation des activités éducatives qui nécessitent un changement aux heures d'entrée et de sortie quotidienne des élèves ou un déplacement à l'extérieur des locaux de l'école	Approuve
— Programmes d'études locaux	Est informé
— Critères d'inscription des élèves	Est informé

Ressources matérielles et financières

— Utilisation des locaux	Approuve
— Budget annuel de l'école	Adopte
— Besoins de l'école relatifs aux biens et services et aux locaux	Est consulté
— Dons et contributions	Peut solliciter et recevoir

sont représentés au CE, mais seuls les représentant-e-s du second cycle du secondaire ont récemment obtenu le droit de vote. Les pouvoirs respectifs du CE, de la direction et du personnel sont clairement définis par la loi afin de favoriser le partenariat souhaité. La forme achevée de ce compromis se traduit dans la définition des pouvoirs et responsabilités balisant le mandat des conseils d'établissement dans la nouvelle Loi sur l'instruction publique (tableau 1).

Méthodologie et sommaire de quelques résultats de l'enquête

Pour les fins de l'enquête, 3612 questionnaires ont été envoyés à la fin de mars 2001 dans 1431 écoles québécoises francophones et anglophones. Chaque envoi était adressé à la présidence du conseil d'établissement de l'école. Une lettre présentait la recherche ainsi que sa déontologie et expliquait les procédures nécessaires à la distribution au hasard des questionnaires d'enquête. Ces procédures devaient être effectuées en présence de l'ensemble des membres du conseil.

Les deux tiers des écoles sollicitées (66%) nous ont fait parvenir au moins un questionnaire rempli, soit 65% des écoles pour l'ordre primaire du secteur francophone, 69% pour l'ordre secondaire du secteur francophone et 65% pour le secteur anglophone. Le taux de réponse obtenu auprès des membres votants se situe à un peu plus de 50%. Un total de 1819 personnes répondantes ont été rejointes, 893 étant membres du personnel (644 enseignants, 88 professionnels, 109 membres du

personnel de soutien et 32 membres du personnel de garde⁷⁾ et 926 étant parents. De cette population totale, 1362 étaient francophones et 457 étaient anglophones.

Les informations colligées ont fait l'objet de divers traitements statistiques (analyse de régression multiple, analyse de corrélations, factorisation des échelles, etc.). Nous nous contentons ici de faire ressortir des différences statistiquement significatives, établies en fonction d'analyses de variance et de tests de T⁸⁾, afin de camper les principales différences de perspective entre parents et membres du personnel.

La démarche suivie, qui repose sur l'analyse de résultats clairement articulés avec les objectifs principaux de l'enquête, prend appui sur un cadre d'exposition de type paramétrique (objectif général, indicateurs, questions d'enquête, analyse des résultats). Cette stratégie nous amène à regrouper les réponses en fonction des objectifs de l'enquête, puis à les analyser en fonction des principales variables indépendantes (catégories de répondants, ordres d'enseignement, secteurs francophone ou anglophone).

Caractéristiques, opinions et motivations des membres

Mentionnons d'abord que les personnes qui siègent au sein des conseils d'établissement forment, dans l'ensemble, une population largement homogène. Les conseils se composent surtout de femmes qui ont un emploi rémunéré, sont scolarisées, ont un revenu familial

moyen relativement élevé et sont nées au Canada.

Les membres des personnels enseignant, professionnel, de soutien et des services de garde sont en moyenne âgés de 44 ans et bénéficient d'une convention collective qui régit à la fois leur sélection, leurs tâches et leurs revenus. Aussi leurs caractéristiques sociodémographiques ne diffèrent-elles guère en fonction de l'ordre d'enseignement ou encore du secteur d'enseignement.

Les parents détiennent souvent une formation universitaire (42%), occupent un emploi dans un secteur d'activité relativement proche du monde scolaire, sont âgés en moyenne de 42 ans et vivent en couple. Ces facteurs se combinent pour leur assurer un revenu familial annuel plus élevé que celui de l'ensemble des parents qu'ils représentent. Comme autre caractéristique des parents répondants, notons que leurs enfants sont rarement inscrits dans des classes d'adaptation scolaire, mais fréquentent plus souvent des classes enrichies.

Les personnes qui siègent au conseil ont, pour la plupart, une expérience quant à l'implication au sein de structures de participation scolaire. Cette forte expérience de participation vaut particulièrement pour le personnel enseignant et professionnel, ainsi que pour les parents de l'ordre secondaire du secteur francophone et de l'ensemble du secteur anglophone.

Les parents et le personnel enseignant en particulier ont, en fonction de certaines questions éducatives, des positions parfois

opposées (voir le tableau 2). Il ressort notamment que des visions plus positives ou plus négatives face aux changements en cours teintent dans le même sens l’appréciation que les personnes ont des conseils d’établissement en général et du leur en particulier. Ainsi le personnel enseignant est-il davantage enclin que ne le sont les parents à craindre les effets négatifs de la décentralisation des pouvoirs décrits dans la Loi sur l’instruction publique (LIP), à se montrer en désaccord avec l’introduction de mécanismes concurrentiels en éducation, à souligner que l’ensemble des changements en cours en éducation se fait trop rapidement ou à douter parfois du fait que l’ensemble de ces changements va améliorer la qualité de l’éducation.

Toutefois, les parents et le personnel enseignant s’entendent entre eux sur d’autres thématiques reliées au champ de l’éducation, comme l’importance du réinvestissement en éducation, l’effort concerté afin d’assurer la réussite scolaire pour tous et l’augmentation du soutien professionnel aux élèves en difficulté. Par ailleurs, il

y a des différences entre les membres des conseils des secteurs anglophone et francophone à ce sujet, les anglophones étant en général peu portés à s’identifier à l’esprit de la réforme ou encore aux initiatives conduites par le pouvoir central.

Dans l’ensemble, les membres du personnel et les parents participent d’abord aux activités du conseil d’établissement à des fins de représentation de leur groupe d’appartenance et de participation à la gouverne de l’école. Il existe ainsi une proximité certaine entre les motivations des parents et celles des membres du personnel, proximité étroitement associée à la nature du mandat qui leur est confié. Quant aux motivations liées à des thématiques plus indivi-

duelles (par exemple les problèmes de son propre enfant pour un parent, ou les relations de travail pour un employé syndiqué) ou encore à des situations particulières (par exemple la solution d’un problème existant à l’école), elles se voient accorder une moindre importance.

*Dynamique relationnelle,
processus décisionnel et
influence politique*

Les personnes répondantes, dans leur ensemble, apprécient leur participation au conseil (84%) et estiment y jouer un rôle actif (85%). Elles affirment également bien comprendre les rôles et fonctions dévolus au conseil (à 94%), même si certaines thématiques (pouvoirs face aux autres instances, interprétation de la LIP) posent davantage de

Tableau 2. Opinion des répondants sur des questions éducatives

Énoncés	Sont d'accord avec les énoncés			
	Enseignants		Parents	
	%	N	%	N
La décentralisation en cours va accentuer les écarts entre les écoles	81	662	53	884
Certains pouvoirs conférés aux conseils d'établissement pourraient faire en sorte que la formation dispensée aux élèves diverge trop d'une école à l'autre	67	625	38	902
La concurrence entre les écoles améliore la qualité de l'éducation	18	632	37	917
L'ensemble des changements en cours se fait trop rapidement	87	639	68	916
L'ensemble des changements en cours va améliorer la qualité de l'éducation	52	626	70	905

difficultés. Elles qualifient de «très bonnes» ou d'«assez bonnes» les relations qui unissent les membres du conseil et mentionnent qu'un climat d'entente y règne et que peu de conflits ou encore de situations problématiques s'y vivent. Elles estiment que la direction de l'école (88%) et la présidence du conseil (95%) exercent leur rôle dans le respect du mandat qui leur est prescrit. Elles se montrent en général satisfaites du processus décisionnel qui a cours dans leur conseil (89%). Elles font enfin montre d'un degré de satisfaction élevé en regard des décisions prises au conseil (par exemple, 87% des répondants se disent très et assez satisfaits de la décision prise sur le projet éducatif).

Notons que les parents se plaisent beaucoup à participer aux activités. Les personnes répondantes anglophones sont celles qui se montrent les plus réservées face à la dynamique relationnelle mais les plus en accord avec le processus décisionnel qui a cours au sein de leur conseil.

Ajoutons, par ailleurs, que certaines tensions existent au sein des conseils. Une des tensions a trait à la manière dont la direction exerce son rôle (trop forte emprise). Certains jeux d'influence, opposant en général parents et personnel enseignant (les membres des autres types de personnel jouant ici des rôles intermédiaires) sont aussi ressortis des résultats. Ces tensions semblent cependant un peu plus prononcées dans le secteur francophone (principalement à l'ordre secondaire) qu'elles ne le sont dans le secteur anglophone.

Au plan de la perception de l'influence actuelle des divers acteurs, les résultats de l'enquête montrent clairement que toutes les personnes présentes aux conseils d'établissement des écoles du secteur francophone ne jouissent pas d'une même influence. Ce serait, de toutes les personnes qui siègent au conseil d'établissement, la direction de l'école qui jouirait de la plus grande influence, n'étant concurrencée par aucun autre partenaire en particulier. Le personnel enseignant disposerait quant à lui d'une influence certaine. L'influence exercée par la présidence du conseil serait relativement considérable, alors que celle détenue par les parents ne serait que moyenne. L'influence des parents fait l'objet d'une importante différence de perspective; les parents ne s'attribuent pas autant d'influence que ne leur en accordent les différents types de personnel et les enseignants en particulier. Le personnel professionnel et de garde ne détiendrait qu'une influence relative alors que le personnel de soutien, les élèves et les représentantes et représentants de la communauté auraient une influence encore plus faible.

Par ailleurs, nous avons voulu comparer la perception de l'influence politique actuelle à l'influence souhaitée pour l'avenir. Selon les résultats obtenus, la direction de l'école est, de tous les acteurs présents au conseil, celui qui devrait obtenir moins d'influence qu'il n'en a actuellement. Cette perception est commune à toutes les personnes répondantes. Le personnel enseignant, en tant que groupe, détiendrait une influence similaire à celle qu'il

détient actuellement. Selon l'ensemble des personnes répondantes (sauf pour le personnel enseignant), les parents sont ceux qui devraient gagner le plus en influence. La présidence du conseil, les professionnels, le personnel de soutien et de garde devraient, pour leur part, conserver une influence assez similaire à celle qu'ils détiennent actuellement, même s'ils tendent, globalement, à en revendiquer davantage.

Enfin, les élèves ainsi que les représentantes et représentants de la communauté devraient être pourvus, selon les personnes répondantes, d'une influence significativement plus grande que celle qu'ils détiennent actuellement⁹. Cette majoration est particulièrement exprimée par les parents. Les membres du personnel enseignant, tout en étant également enclins à allouer davantage d'influence à ces groupes, modèrent cependant davantage cette inclination. Soulignons également que les personnes répondantes du secteur anglophone sont moins portées que celles du secteur francophone à souhaiter que les représentantes et représentants de la communauté voient grandir leur influence au sein des conseils.

Cette confrontation de perspectives tend à créer des alliances et des mésalliances au sein des conseils d'établissement. Ainsi, les parents qui revendiquent plus d'influence semblent appuyés par une certaine proportion des personnels non enseignants, tandis que le personnel enseignant, de crainte que les parents acquièrent plus d'influence, tente de s'allier les membres des

autres types de personnel. En outre, tous s'entendent, quoique dans des proportions différentes, pour retirer de l'influence à la direction.

En matière de perception de l'allocation des pouvoirs (tableau 3), le personnel enseignant et professionnel tend à vouloir que les conseils ne fassent que conserver leurs pouvoirs actuels. Il en va autrement chez un groupe important de parents, qui voudraient non seulement que le conseil acquière plus de pouvoirs (par exemple sur certains services éducatifs), mais en plus que certains aspects de la vie scolaire relèvent désormais du conseil (par exemple la sélection et l'évaluation du personnel). Cette demande de pouvoirs supplémentaires se retrouve également dans les suggestions que les parents font afin d'améliorer le fonctionnement des conseils.

Évaluation des effets des CE sur la vie des écoles

Les personnes répondantes évaluent que l'implantation des conseils d'établissement a permis d'améliorer, au moins en partie, la vie de l'école et de ses élèves. À leurs yeux, notamment, leur

conseil a amélioré les capacités de trouver des solutions nouvelles, l'ouverture de l'école à son milieu ou encore la participation des parents à l'école. Elles jugent son effet plus mineur face à des aspects comme le comportement des élèves ou la reconnaissance des compétences professionnelles. Dans l'ensemble, elles se disent assez d'accord avec le fait que leur conseil permet d'atteindre les grands objectifs prévus lors de la création des CE. Mais cette approbation ne s'étend pas à tous les énoncés soumis dans le questionnaire : les conseils auraient permis de rapprocher le lieu de décision du lieu de l'action (77 %), mais ils éprouveraient un peu plus de difficultés à faire en sorte que l'école développe des liens plus étroits avec son milieu (65 %), à convenir de moyens pour favoriser la réussite éducative des élèves (67 %), ou

encore à assurer une plus grande collaboration entre les personnes qui offrent les services et celles qui les reçoivent (67 %).

Si on compare les effets évalués au terme de l'année d'activité aux effets qu'escomptaient les répondants avant leur participation, deux tendances générales peuvent être dégagées. D'abord, quel que soit leur groupe d'appartenance, les personnes répondantes attribuent au conseil moins d'effets qu'elles n'en avaient attendu (tableau 4). Il est cependant difficile d'interpréter ce constat, qui peut s'expliquer par l'ampleur des attentes autant que par la maigreur du bilan.

Deuxièmement, ce sont des aspects éloignés de la vie quotidienne de l'école et de ses élèves qui semblent le plus avoir été marqués par l'action des conseils (par exemple l'ouverture de l'école à

Tableau 3. Perception d'une éventuelle réallocation des pouvoirs selon les répondants

Aspects	Pensent que le conseil devrait avoir plus de pouvoirs sur certains aspects			
	Enseignants		Parents	
	%	N	%	N
Évaluation du personnel de l'école	5	625	55	903
Critères de sélection du personnel de l'école	7	623	55	903
Critères de sélection de la direction de l'école	20	629	50	905
Choix des manuels scolaires et du matériel didactique	5	632	32	908
Temps alloué à chaque matière	10	624	35	904
Projet éducatif	6	630	20	908

son milieu, la participation des parents à l'école). Par contre, les aspects collant au plus près à la dynamique éducative, ou encore à la gestion des comportements des

élèves, auraient été peu influencés par l'action des CE (par exemple le comportement des élèves, le fonctionnement ou le style de gestion de la direction).

Tableau 4. Effets attendus et effets réalisés selon les répondants

	Attentes ^a		Réalisation ^b	
	Enseignants	Parents	Enseignants	Parents
Aspects				
— Relations entre les parents et la direction	65	78	28	44
— Relations entre les parents et les membres du personnel	64	76	30	43
— Participation des parents à l'école	68	79	41	43
— Réussite scolaire des élèves	42	67	16	31
— Autonomie de l'école	52	69	24	35
— Utilisation des ressources à la disposition de l'école	55	64	23	35
— Ouverture de l'école à son milieu	71	72	42	43
— Climat de l'école	45	67	26	32
— Fonctionnement de l'administration de l'école	44	57	17	30
— Participation de la communauté	63	57	32	34
— Capacité de trouver des solutions innovatrices	66	81	41	57
— Reconnaissance des compétences professionnelles	41	46	15	23
— Soutien aux élèves en difficulté	34	59	14	36
— Style de gestion de la direction	41	47	17	30
— Comportement des élèves	25	38	7	23

a. Pourcentage des répondants qui pensaient, avant d'y participer, que le conseil aurait une influence positive sur divers aspects de la vie de l'école.

b. Pourcentage des répondants qui évaluent, selon leur expérience de l'année, que la mise en place du conseil a amélioré divers aspects de la vie de l'école.

Les enjeux de cette nouvelle gouverne scolaire

Malgré ces réserves, l'opinion générale est que les conseils d'établissement sont « bien nés ». Ainsi, la grande majorité (80 %) des personnes qui se sont prononcées sur le succès ou l'échec de cette instance sont d'avis qu'elle est vouée au succès. D'ailleurs, ces mêmes personnes mentionnent qu'elles participeraient de nouveau aux activités de leur conseil si elles y étaient éligibles.

Les conseils sont ainsi, à quelques éléments près, bien implantés. Les personnes qui y prennent part apprécient en général leur participation et disent bien comprendre les rôles et pouvoirs dévolus aux conseils et à leurs membres. Présidence du conseil et direction de l'école exercent leurs tâches et rôle dans le respect du mandat qui leur est prescrit. Le processus décisionnel qui a cours est respectueux des compétences et responsabilités de chacun et les décisions auxquelles il conduit sont jugées plus qu'assez satisfaisantes. De plus, les membres votants des conseils sont assidus à leurs réunions. Les personnes répondantes s'estiment bien préparées à y participer et usent de différents moyens utiles pour ce faire. Enfin, le suivi de l'ordre du jour s'opère sans que trop de controverses soient soulevées.

Les limites de la formule actuelle des CE

Certaines réserves doivent toutefois être émises. Ainsi, peu de formation semble avoir été offerte au cours de l'année pendant laquelle

s'est déroulée l'enquête. Certains empêchements à la bonne préparation ont également été signalés. Le manque de temps ou encore la surcharge de travail, contraintes relevées surtout par le personnel enseignant et professionnel, ont ainsi été cités. Ajoutons qu'une part relativement importante des personnes répondantes souligne qu'elles manquent d'information ou encore que l'on distribue les documents le jour même de la réunion, ce qui ne laisse pas beaucoup de temps pour en prendre connaissance.

Une certaine spécificité se dégage en regard de l'implantation et du fonctionnement des conseils d'établissement à l'ordre primaire du secteur francophone. En effet, ces écoles comptent sur un personnel professionnel peu nombreux et ayant peu d'expérience des structures de participation scolaire locale, peu formé et pouvant rarement recourir à la consultation de ses pairs. On observe également que les parents de cet ordre peuvent davantage recourir à l'aide d'un organisme de participation des parents (OPP) et qu'ils peuvent, dans le cas des petites écoles surtout, davantage consulter leurs

pairs que ne le peuvent ceux du secondaire.

La singularité des écoles secondaires du secteur francophone réside, au-delà de sa composition et de certains éléments de son fonctionnement, dans le fait que les parents, souvent « experts » de la participation, consultent rarement les autres parents et ne trouvent que rarement appui auprès de l'OPP. La singularité des écoles anglophones s'exprime quant à elle par leur tradition d'implication et de démocratie scolaire et par le fait que la démocratie paraît s'y exercer sous un mode davantage consultatif. Ce dernier trait, s'il vaut pour les parents, vaut cependant moins pour les membres des différentes catégories de personnel. Il convient à cette enseigne de rappeler que les écoles anglophones sont souvent petites et que la consultation entre membres du personnel peut perdre de son importance.

Deux autres tendances doivent aussi être dégagées. La première réside dans le fait que ces bons fonctionnements, dynamique et processus n'amènent pas nécessairement les personnes à reconnaître que leur conseil atteint l'ensemble des objectifs visés par sa création, ou encore qu'il améliore significativement différents aspects de la vie de l'école et de ses élèves. Ainsi, si les personnes répondantes (les parents en particulier) assurent que certains effets positifs peuvent être identifiés, ces derniers se situeraient cependant en deçà des attentes dont les participants étaient porteurs lors de la création des conseils. La deuxième tendance renvoie au fait que certaines

différences de perception quant à des questions éducatives, certaines luttes d'influence ou encore certaines visions potentiellement différentes quant aux finalités des conseils peuvent être dégagées, laissant percevoir une superposition des perceptions qui n'est pas sans souligner à gros traits la « jeunesse » des conseils d'établissement et la nature précaire de l'équilibre qui s'y instaure.

Il est préférable de s'en tenir à ce constat d'équilibre à consolider, en espérant qu'une intention de veille et de réflexion plus poussée puisse être respectée afin que ne soient pas compromis les progrès par ailleurs accomplis. D'autres éléments, positifs ou plus négatifs¹⁰, pourraient aussi être évoqués quant à la situation actuelle et future des conseils. Ainsi, il faut tenir compte du fait que ce bilan d'ensemble ne peut, ni ne doit, dépasser en ambition ce qu'autorise l'âge de ce nouveau modèle de gouverne tout juste implanté, même si l'on constate qu'il est prometteur.

Jeux d'influence et de concurrence politiques

Comme nous l'avons souligné, il existe des tensions au sein des conseils. Ainsi, les répondants s'entendent pour souhaiter une diminution de l'influence de la direction. De même, chacun pour soi, parents et enseignants revendiquent une influence accrue et veulent retrancher à l'autre groupe une partie de l'influence dont il bénéficie. Cette dernière opposition et les tensions qui l'accompagnent sont plus vives dans le secteur franco-

phone que dans le secteur anglophone. Elles ne sont d'ailleurs pas sans influencer la manière dont on réfléchit sur le droit de vote des élèves et des membres qui représentent la communauté.

Les différences de perception sur les effets de la mise en place des conseils rappellent qu'il existera toujours une distinction entre l'opinion des acteurs de première ligne (enseignant-e-s) et celle des parents, ce qui nous semble relever de la normalité des choses. Cette différence d'opinion se traduit également par le fait que les parents voudraient pouvoir exercer davantage de pouvoirs sur les services éducatifs offerts par l'école, champ d'intervention que les enseignants perçoivent comme reliés à leur autonomie professionnelle.

Ces tensions et oppositions étant constatées, il nous paraît illusoire de penser qu'il pourrait en aller autrement, ou encore que des solutions concrètes existent et permettraient d'harmoniser totalement les visées de tout le monde. Les conseils d'établissement, comme tous les espaces de participation politique, sont des lieux à intérêts multiples et à équilibre constamment renégocié. Or il semble qu'ils réussissent, à l'heure actuelle, à favoriser le développement de relations saines entre les acteurs du monde scolaire, à permettre l'implantation progressive d'une nouvelle gouverne scolaire et à garantir l'équilibre d'ensemble du système. Ce ne sont pas là de faibles acquis, même si un certain recentrage sur la réalisation des objectifs des conseils (plein déploiement de leurs pouvoirs; mise en place des

moyens nécessaires pour atteindre les objectifs d'efficacité visés) paraît par ailleurs s'imposer.

Le maintien de l'équilibre d'ensemble du système

Cependant, il faut maintenir l'équilibre existant et éviter la balkanisation des intérêts. De notre point de vue, la primauté d'une mission commune — la démocratisation de la réussite — sur les intérêts catégoriels (parent de tel enfant, représentation syndicale, enseignement d'une matière spécifique, etc.) requiert le maintien du statu quo eu égard à la portée actuelle du mandat des CE, de même qu'un contrôle suivi (pilote) de l'implantation de la nouvelle formule de gouverne scolaire, conformément aux orientations fondatrices de la réforme en cours du système éducatif québécois.

C'est ici que se pose donc l'enjeu crucial de l'équilibre d'ensemble du système d'éducation. Le succès de l'entreprise d'une gouverne scolaire décentralisée dépend largement de la conformité, ou de la concordance, entre la politique adoptée à l'étape de l'élaboration et celle effectivement mise en œuvre, c'est-à-dire sa forme achevée. Une évaluation des résultats et effets des CE à la lumière des orientations de la réforme éducative qui est à leur origine s'impose donc pour prévenir les glissements, décalages et dérives, ou, dit autrement, les diverses formes de problèmes de rationalité du système éducatif. Rappelons à cet égard que les orientations de la réforme éducative en cours, centrées sur le principe réaffirmé de l'égalité des

chances et sur la définition d'une mission éducative poursuivant des finalités regroupées en trois axes (instruction, socialisation et qualification), ne font pas nécessairement l'objet d'un consensus; elles sont l'objet de tensions et d'oppositions entre les acteurs.

Aussi, pour se conformer à l'esprit de cette réforme, qui fait l'objet d'un large consensus social, il conviendra de s'assurer que les décisions et actions locales ne s'éloignent pas des finalités fondamentales du système éducatif et ne recréent pas des inégalités entre établissements, régions et groupes sociaux, ce qui pose à nouveau la question du pilotage et de l'évaluation. À cette fin, il nous semble nécessaire de limiter la portée de la décentralisation (de ne pas inclure curriculum et sélection et évaluation du personnel à des fins statutaires). De plus, il faudra clarifier certaines ambivalences qui persistent dans la répartition des pouvoirs, responsabilités et ressources entre les diverses instances du système éducatif, principalement entre les commissions scolaires et les écoles (par exemple, l'école est responsable du projet éducatif, mais les commissions scolaires demeurent responsables de la répartition des ressources dévolues aux services éducatifs des écoles).

De plus, la question des inégalités sociales (économiques, culturelles) se pose ici autrement. Elle a trait à la capacité de participation démocratique des divers groupes sociaux, et ce problème demeure complet. À cet égard, il est impératif de réfléchir aux moyens qui assureraient une meilleure repré-

sensation des jeunes enseignants et professionnels, motiveraient la participation des populations peu présentes au sein des CE (parents issus de milieux défavorisés, familles monoparentales, parents d'enfants éprouvant des difficultés scolaires, minorités culturelles et pères) et amélioreraient le fonctionnement des relais politiques entre les élus et les populations représentées.

En outre, on devra s'assurer de l'adéquation des ressources nécessaires à l'actualisation pleine et entière du mandat des CE et favoriser l'adaptation aux changements de certains acteurs fortement sollicités par cette transformation de la démocratie scolaire (par exemple, on assiste à une complexification de la tâche des directions d'école, qui sont appelées à assumer différemment leurs fonctions de gestion et, simultanément, à jouer un rôle accru au plan pédagogique).

Enfin, le maintien de l'équilibre d'ensemble d'un système éducatif dont les structures participatives et décisionnelles sont partiellement décentralisées dépend également de la qualité du pilotage de la réforme et de l'évaluation des

résultats et effets. Or, il semble bien qu'un ajustement majeur s'impose à ce chapitre. Le débat sur l'évaluation, en émergence et ultérieure à l'amorce de la réforme, est en effet fort mal engagé, tant au plan des objectifs qu'à celui des modalités, car il est désincarné eu égard à son cadre politique de référence et fondé sur des indicateurs de performance réducteurs.

Marc-André Deniger
Gilles Roy

Véronique Brouillette et
Jocelyn Berthelot

Groupe d'analyse politique de
l'éducation

Centre de recherche et d'interven-
tion sur la réussite scolaire
(CRIRES-interuniversitaire)

Faculté des sciences de l'éducation
Université Laval

Notes

¹ Ce texte est une adaptation de la communication présentée par Marc-André Deniger dans le cadre des Troisièmes Journées d'étude du Réseau d'analyse pluridisciplinaire des politiques éducatives (RAPPE), Université catholique de Louvain, Louvain-La-Neuve, Belgique, 24-25 janvier 2002, « Changements organisationnels et changements des professions : les établissements scolaires en transformations ».

² Les versions complètes des études de cas sont disponibles sur le site internet du Groupe d'analyse de l'éducation : www.ulaval.ca/gape.

³ G. Roy et M.-A. Deniger, *Enquête auprès des membres votants des conseils d'établissement des écoles du Québec. Rapport final*, Groupe d'analyse politique de l'éducation, affilié au Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES), Université Laval, Québec, 2001. Le rapport final de cette recherche et sa synthèse sont dis-

ponibles à partir de l'hyperlien suivant : <http://www.ulaval.ca/cpires/html/pub-gra.html>. Cette recherche a été conduite en partenariat avec la Centrale des syndicats du Québec, la Fédération des comités de parents de la province de Québec et le ministère de l'Éducation du Québec, et comptait sur la coopération de l'ensemble des organismes du milieu de l'éducation.

⁴ Cette classification des enjeux est partiellement inspirée de Trottier (2000).

⁵ Avec la permission des auteurs, cette section s'inspire de Berthelot et Brouillette (2002).

⁶ Dans la littérature, on utilise le terme décentralisation pour décrire le nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation, même si, dans plusieurs cas, ce partage s'apparente plus à une déconcentration des pouvoirs qu'à une véritable décentralisation. C'est notamment le cas au Québec (Trottier, 2000).

⁷ Vingt personnes ont omis d'identifier la catégorie de personnel dont elles font partie.

⁸ Est ici posée comme significative toute différence établie selon une analyse de variance ou un test de T dont le sig est inférieur à 0,01. Nous avons fait usage du test de Scheffe pour mesurer la distance entre les positions des groupes (par exemple entre celles des enseignants et celles des parents ou des membres du personnel de soutien). Pour de plus amples détails sur les analyses statistiques et les résultats détaillés de l'enquête, voir Roy et Deniger, 2001.

⁹ L'octroi récent du droit de vote aux représentants étudiants du deuxième cycle du secondaire semble aller dans ce sens.

¹⁰ Exemples d'éléments positifs : motivation à la participation en adéquation avec ce qui est attendu des partenaires; satisfaction face à la formation offerte; reconnaissance de la qualité du travail de la présidence; etc. Exemples d'éléments plus négatifs : effets pervers liés à la nature sélective des processus électoraux; caractère souvent volatil des mécanismes qui sous-tendent la représentation démocratique; etc.

Bibliographie

- BALL, S. J. 1993. «Education markets, choice and social class: The market as a class strategy in the UK and the USA», *British Journal of Sociology of Education*, 14, 1: 3-19.
- BALL, S. J., et A. VAN ZANTEN. 1998. «Logiques de marché et éthiques contextualisées dans les systèmes français et britannique», *Éducation et Société*, 1: 47-71.
- BARROSO, J. 2000. «Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif», *Revue française de pédagogie*, 130, janvier-février-mars: 57-71.
- BERTHELOT, Jocelyn, et Véronique BROUILLETTE (collab.). 2002. *Conventions démocratiques et menaces marchandes: analyse de l'opinion des membres votants des conseils d'établissement des écoles francophones*. Centrale des syndicats du Québec.
- BÉRUBÉ, Lucie. 1999. *Les Conseils d'établissement, un premier coup d'œil. Document préliminaire à la construction d'un sondage concernant l'évaluation des conseils d'établissement*. Québec, CEQ, Notes de recherche, 44.
- BROADFOOT, P. 2000. «Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur», *Revue française de pédagogie*, 130, janvier-février-mars: 43-55.
- COMMISSION des États généraux sur l'éducation. 1996a. *Exposé de la situation*. Québec, MEQ.
- COMMISSION des États généraux sur l'éducation. 1996b. *Rénover notre système d'éducation: dix chantiers prioritaires. Rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation*. Québec, MEQ.
- DURU-BELLAT et MEURET. 2001. «Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: autonomie et choix des établissements scolaires. Note de synthèse», *Revue française de pédagogie*, 135: 173-221.
- FISKE, E. B., et H. F. LADD. 2000. *When Schools Compete. A Cautionary Tale*. Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- GORDON, L., et G. WHITTY. 1997. «Giving the "hidden hand" a helping hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand», *Comparative Education*, 33, 3: 453-467.
- MEQ. 1997. *Prendre le virage du succès. Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*. Québec, Gouvernement du Québec.
- NEAVE, G. 1988. «On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in western Europe, 1986-1988», *European Journal of Education*, 23, 1-2.
- OUELLET, M. 1999. *Les Conseils d'établissement. Regard sur une première année de fonctionnement*. Québec, MEQ.
- RENAUD, J. 2001. «L'éthique au sein des conseils d'établissement. Séances et bienséances», *Le Point en administration scolaire*, 3, 3: 36-37.
- RONDEAU, J. C. 1998. «La décentralisation produit-elle des écoles de qualité supérieure?», *Éducation Canada*, 38, 3: 15-17.
- ROY, G., et, M.-A. DENIGER. 2001. *Enquête auprès des membres votants des conseils d'établissement des écoles du Québec. Rapport final*. Québec, Université Laval, Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (<http://www.ulaval.ca/cpires/html/pub-gra.html>), décembre.
- TROTTIER, C. 2000. *Enjeux du nouveau partage des pouvoirs en éducation au Québec suite à l'implantation des conseils d'établissement aux niveaux primaire et secondaire*. Communication présentée dans le cadre du colloque «Le point sur la réforme de l'éducation: enjeux et perspectives», Congrès de l'ACFAS, mai.
- VAN HAECHT, A. 1998. «Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques?», *Éducation et Sociétés*, 1: 21-46.
- WHITTY, G., S. POWER et D. HALPIN. 1997. *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*. Buckingham et Philadelphie, Open University Press.
- WHITTY, G. 1997. «Recent education reform: Is it a postmodern phenomenon?», dans R. F. FARNEN et H. SÜNKER, dir. *The Politics, Sociology and Economics of Education. Interdisciplinary and Comparative Perspectives*. Londres, Macmillan Press: 199-210.