

La trajectoire de la « Gestion axée sur les résultats » au Québec : récits d'action publique, intérêts des acteurs et médiations institutionnelles dans la fabrication d'une politique éducative

Rapport de l'axe 1 du projet de recherche New-AGE Québec

Christian Maroy,
Cécile Mathou, Samuel Vaillancourt, Annelise Voisin

Avec la collaboration d'André Brassard et Claude Lessard

Université de Montréal
Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives (CRCPE)

Rapport de l'axe 1 du projet New AGE (New Accountability and Governance in Education) financé par le FRQSC/ANR, avec la collaboration de la CRCPE (directeur Christian Maroy)

Membres de l'équipe québécoise du projet New-AGE

Christian Maroy (chercheur principal), André Brassard (Université de Montréal), Martial Dembélé (Université de Montréal), Pierre Lapointe (Université de Montréal), Claude Lessard (Université de Montréal).

Septembre 2013

Table des matières

Introduction	1
Chapitre 1 – Cadrage théorique.....	5
1.1 L’objet d’analyse.....	5
1.2 Les questions de recherche initiales	9
1.3 Perspectives d’analyse de la trajectoire de la GAR.....	10
1.3.1 Une analyse cognitive.....	10
1.3.2 Une analyse stratégique	13
1.3.3 Une analyse néo-institutionnaliste du changement institutionnel	14
Chapitre 2 – Méthodologie.....	18
2.1 Cadre général.....	19
2.1.1 Analyse de la période 1988-2000	19
2.1.2 Analyse de la période 2000-2012 : FCPE & presse écrite.....	20
2.2 Données	20
2.2.1 Analyse de la période 1988-2000	21
2.2.2 Analyse de la période 2000-2012 : FCPE et presse écrite	21
2.3 Méthodes d’analyse.....	24
2.3.1 Synthèse et relecture de la littérature existante.....	24
2.3.2 Analyse thématique	25
2.3.3 Analyse lexicographique.....	28
Chapitre 3 – la GAR dans l’écheveau des politiques éducatives québécoises : genèse de la gestion axée sur les résultats (1980-2010)	33
3.1 Transformation des objectifs d’égalité scolaire : de « l’égalité d’accès » à la « réussite de tous »	35
3.2 Qualité éducative, diversification de l’offre et développement des logiques de choix et de concurrence	38
3.3 La recherche d’un point d’équilibre entre centralisation et décentralisation	41
3.3.1 Première période : 1979-1988 : l’émergence de « l’autonomie de l’établissement » et de ses outils (projet éducatif et conseil d’orientation) comme contre-poids à la « centralisation bureaucratique »	43
3.3.2 Deuxième période : 1988-1998 : Etats-généraux et Loi 180	43
3.4 Gouvernement par les nombres et reddition de comptes sur les résultats	47
3.5 La « gestion axée sur les résultats » : le contenu formel de la politique depuis le début des années 2000	48

3.6 Conclusion intermédiaire : trajectoires des politiques éducatives québécoises	54
Chapitre 4 – Une analyse cognitive de la fabrication de la Gestion axée sur les résultats dans la décennie 2000	57
4.1 Analyse lexicographique.....	59
4.1.1 L’analyse des médias	59
4.1.2 Forum de la communauté de politiques éducatives.....	62
4.1.3 Topographie du discours au sein du FCPE	69
4.1.4 Perméabilité du forum de la presse écrite et du FCPE.....	70
4.1.5 Conclusion de l’analyse lexicographique	72
4.2 Analyse des « récits de politique publique » à l’occasion des débats sur la Gestion Axée sur les Résultats (GAR)	73
4.2.1 Présentation des trois récits.....	73
4.2.2 Synthèse et comparaison des trois récits	94
Chapitre 5 – Une analyse stratégique des intérêts des acteurs politiques et institutionnels face aux enjeux des PL 124 et 88.....	99
5.1 La répartition des pouvoirs : Contrôle et autonomie.....	100
5.2 L’objet de la reddition de comptes : Résultats, missions et ressources	106
5.3 Mécanismes et finalités de la reddition de comptes : Efficacité, transparence et allocation des ressources	110
5.4 Bilan en termes de « gains » et « pertes » à l’issue de l’adoption des projets de loi 124 et 88.....	115
5.5 Conclusions intérimaires	119
Chapitre 6 – Trajectoire de la politique de la GAR et mécanismes de stabilisation ou de changement des institutions de régulation du système	125
6.1 Quels entrepreneurs du changement institutionnel?	125
6.2 Une traduction « néo-statiste » de la doctrine de la Nouvelle Gestion publique	127
6.2.1 L’influence du référentiel d’action publique des élites gouvernantes.....	128
6.2.2. La prise en compte des « sentiments publics », des croyances normatives partagées de la société civile et des professionnels de l’éducation.....	129
6.2.3 Une trajectoire néo-statiste favorisée par des calculs et coalitions stratégiques	131
6.2.4 Des processus de changement institutionnel graduels.....	133
6.3. Conclusion de section	139
Conclusion	141
Bibliographie	146
Annexe 1 - Trajectoire.....	151

Références bibliographiques de la synthèse et de la relecture de la littérature ..	151
Annexe 2 – Analyse lexicographique	153
Glossaire Alceste.....	153
Plans d’analyse utilisés dans Alceste	154
Les variables exogènes pour le corpus média	155
Annexe 3 - Récits d’action publique.....	161
Acteurs gouvernementaux intervenants dans les Projet de loi 124 et 88 et séquences	161
Liste des mémoires des acteurs professionnels.....	161
Citations associés aux éléments de récits.....	169
Récit 1	169
Récit 2.....	174
Récit 3.....	178
Annexe 4 – positionnement stratégique.....	185

Liste des tableaux

Tableau 1 : Acteurs civiques et mémoires sélectionnés	22
Tableau 2 : Acteurs politiques, fonction, affiliation politique et projet de loi	23
Tableau 3 : Stratégie de recherche documentaire	24
Tableau 4 - Le plan stratégique des CS et le plan de réussite des établissements selon la Loi de l’instruction publique du Québec.....	53
Tableau 5 - La convention de partenariat et la convention de gestion et de réussite éducative selon la Loi de l’instruction publique du Québec	54
Tableau 6 – Formes caractéristiques des classes du corpus «médias».....	158
Tableau 7 - Formes caractéristiques des classes du corpus «acteurs politiques» .	158
Tableau 8 - Formes caractéristiques des classes du corpus «groupes d’intérêts civiques»	159
Tableau 9 - Présentation synoptique des récits	163
Tableau 10 - Positions types sur la reddition de comptes.....	185

Liste des figures

Figure 1 - Structure de l’arbre de code	26
Figure 2 – dendrogramme de la CHD du corpus «acteurs politiques»	64
Figure 3 – dendrogramme de la CHD du corpus «groupes d’intérêts civiques».....	67
Figure 4 - Structure des variables exogènes utilisées	157
Figure 5 - positions des acteurs civiques	185

Liste des acronymes

ACSQ	Association des cadres scolaires du Québec
ADIGECS	Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec
ADQ	Action démocratique du Québec
AN	Assemblée nationale
ANR	Agence nationale de recherche
CdÉ	Commission de l'éducation
CDH	Classification descendante hiérarchique
CÉ	Conseil d'établissement
CEQ	Centrale de l'enseignement du Québec
CGRE	Conventions de gestion et de réussite éducative
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CRCPE	Chaire de recherche du Canada en politiques éducatives
CRIFPE	Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante
CS	Commission scolaire
CSE	Conseil supérieur de l'éducation
CSQ	Centrale des syndicats du Québec
DÉ	Direction d'établissement
ÉGÉ	États généraux sur l'éducation
FAE	Fédération autonome de l'enseignement
FCPE	Forum de la communauté des politiques éducatives
FCPQ	Fédération des comités de parents du Québec
FCSQ	Fédération des commissions scolaires du Québec
FEEQ-CSN	Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec — Confédération des syndicats nationaux
FQDE	Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement
FQRSC	Fonds de recherche société et culture Québec
FSE-CSQ	Fédération des syndicats de l'enseignement — Centrale des syndicats du Québec
GAR	Gestion axée sur les résultats
GR	Gouvernance par les résultats
IAP	Instrument d'action publique
LAP	Loi sur l'administration publique
LIP	loi sur l'instruction publique
MELS	Ministère de l'Éducation du loisir et du sport
MEQ	Ministère de l'éducation du Québec
New AGE	New Accountability and Governance in Education
NGP	Nouvelle gestion publique
OSC	Observatoire sociologique du changement
PL	Projet de loi
PLQ	Parti libéral du Québec
PQ	Parti québécois
UC	Unités de contexte
UCE	Unités de contexte élémentaires
UCI	Unités de contexte initial
UdM	Université de Montréal

Introduction

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre du projet NewAGE financé par l'ANR et le FQRSC et dirigé par Christian Maroy (CRCPE / CRIFPE, UdM) et Agnès van Zanten (OSC, CNRS-Sciences Po). Ce projet vise à comparer la mise en œuvre des politiques de gouvernance par les résultats dans les systèmes scolaires français et québécois. Le premier de ses trois volets consiste en une analyse comparée de la genèse et de la trajectoire de ces politiques dans les deux pays, de leurs conditions d'émergence et des interprétations, traductions et recontextualisations de référentiels transnationaux qu'elles impliquent.

Ce rapport regroupe ainsi les principales conclusions empiriques de l'enquête effectuée sur le cas québécois. Le propos de ce rapport est donc de retracer la trajectoire et la genèse de ce qu'il est convenu d'appeler la « Gestion axée sur les résultats » (GAR) dans le système éducatif québécois. La Loi sur l'administration publique (Loi 82 ; 2000) a en effet consacré l'adoption du modèle de la GAR, qui a été définie de la façon suivante :

La gestion axée sur les résultats est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les buts visés (Secrétariat du conseil du Trésor 2002, p. 9)

Ainsi, à la suite de la promulgation de la Loi 82, tous les ministères, dont celui de l'Éducation, ont dû publier leur « plan stratégique » avec des objectifs chiffrés, des mécanismes d'évaluation de la réalisation de ces objectifs, dont le ministre et son administration auraient à rendre compte au parlement. Par la suite, la loi 124, adoptée en 2002, a obligé les commissions scolaires (CS) à publier un « plan stratégique » et à rendre compte de sa réalisation auprès de leur collectivité. De même, l'État a exigé des établissements d'enseignement qu'ils produisent des « plans de réussite » en vue d'assurer la mise en œuvre de leurs projets éducatifs. En 2008, la loi 88 promulgue de nouvelles dispositions : les CS doivent s'entendre avec le Ministère, dans le cadre d'une « convention de partenariat », sur les mesures requises pour assurer la mise en œuvre de leurs plans stratégiques, lesquels doivent s'inscrire dans le plan stratégique du Ministère.

La GAR est une politique qui vise à infléchir de manière substantielle les modes de régulation institutionnels au sein du système éducatif (Maroy, 2008). De façon schématique, on peut avancer qu'il s'agit de mettre en place de nouveaux outils de gestion (plans stratégiques) ou de régulation (outils de contractualisation, de reddition de comptes, indicateurs de suivi) qui sont supposés mieux « aligner » les objectifs et fonctionnements des établissements scolaires avec des objectifs fixés contractuellement à des niveaux d'action « supérieurs », celui des Commissions scolaires et du ministère de l'éducation (MELS). Cet alignement s'oriente donc vers des « résultats » à viser aux différents niveaux d'action du système. On peut donc avancer en première analyse qu'il s'agit là d'une version québécoise de la mise en place d'une obligation de résultats (Lessard & Meirieu, 2004) et que des modes de régulation basés sur l'évaluation, la contractualisation, la planification, le pilotage et

le suivi managérial de l'action se superposent à des régulations existantes de nature bureaucratique ou professionnelle. (Maroy, 2008)

Ce rapport comprend quatre parties. Dans un premier temps, nous présenterons de façon plus précise le cadrage théorique, les principaux concepts qui ont été mobilisés dans notre démarche analytique, concepts de la sociologie de l'action publique, de l'analyse cognitive ou néo-institutionnaliste des politiques éducatives (chapitre 1). Nous préciserons ensuite la méthodologie utilisée, notamment pour ce qui concerne les analyses empiriques originales (chapitre 2).

Dans un second temps, nous présenterons une relecture de la littérature scientifique canadienne et québécoise existante (à notre connaissance) portant sur tout ou partie de la genèse de la GAR dans le système éducatif québécois (chapitre 3).

Dans un troisième temps, nous nous centrerons sur les épisodes les plus récents de la trajectoire de cette politique, au cours des années 2000, en particulier les changements amenés par les projets de lois 124 (2002) et 88 (2008). Nous développerons une double analyse de ces épisodes.

D'un côté, au chapitre 4, nous procéderons à une analyse cognitive des discours, et plus précisément des « récits d'action publique » (Radaelli, 2000) portés par les principaux acteurs qui participent du forum contribuant à construire ou à infléchir cette politique éducative, en nous basant sur une analyse qualitative thématique (basée sur le logiciel NVivo) et une analyse lexicographique, plus quantitative. L'analyse qualitative nous permettra de dégager trois récits d'action publique : un récit dominant, porté surtout par les acteurs « gouvernants » du système qui défend l'idée que la « gestion axée sur les résultats et ses outils » va contribuer à améliorer la réussite scolaire et la démocratie scolaire au Québec ; un récit « syndical » opposé à la mise en place de ces nouveaux outils de gestion, mais attentif à préserver et renouveler les politiques volontaristes de l'État en matière d'éducation ; enfin un récit alternatif, porté par un parti d'opposition surtout, valorisant un modèle d'autonomie de l'établissement dont la régulation peut s'opérer au mieux par les usagers directs, les parents/payeurs de taxe. L'analyse discursive des acteurs de ce forum de la communauté de production de la politique éducative sera de plus mise en comparaison avec une analyse lexicographique plus large basée sur les débats au sein de la presse écrite, à propos des mêmes projets de loi.

D'un autre côté, au chapitre 5, nous ferons une analyse des logiques stratégiques des principaux acteurs dans ces débats (partis, autorités scolaires, syndicats, parents) en mettant en évidence les intérêts et enjeux qu'ils portaient dans ce forum, les gains ou les pertes qu'ils ont pu connaître par rapport à leurs intérêts affichés, et par rapport au contenu des lois effectivement sanctionnées au bout du processus parlementaire.

La première lecture « cognitive » cherche au fond à montrer les convergences et divergences entre acteurs, du point de vue des « idées » qui inspirent la justification ou au contraire la dénonciation de la politique en cours de construction. Cette première analyse dessine des proximités d'idées, les similitudes (ou oppositions) de matrices cognitives et normatives à partir desquelles la réalité et la politique éducative est construite, lue et interprétée. La seconde lecture –stratégique –mettra en évidence que pour autant, des « référentiels » ou des « matrices cognitives »

partagées des acteurs n'induisent pas forcément un accord sur toutes les mesures et instruments mis en place par les projets de loi, dans la mesure où par-delà un accord (ou un désaccord) d'ensemble sur le type de « solutions » proposées par la politique menée, des acteurs aux fonctions et intérêts différenciés (par ex. le gouvernement central et les CS, les différentes organisations syndicales, etc.) peuvent parfois s'opposer ou se retrouver sur certaines mesures ou instruments proposés par les lois en discussion.

Enfin dans un quatrième temps au chapitre 6, nous discuterons l'ensemble de nos résultats, en soulignant combien la construction cognitive et politique de la GAR, telle qu'on peut l'observer sur la scène centrale du champ politique et telle que la littérature la retrace, permet d'ores et déjà d'avancer qu'elle est le fruit composite de logiques de régulation qui s'opposent pour partie, mais simultanément se sédimentent, se composent, s'hybrident.

Cette relecture sera appuyée sur plusieurs concepts de l'analyse néo-institutionnaliste du changement institutionnel, mais aussi sur les analyses (notamment cognitives) des chapitres précédents. Nous faisons l'hypothèse que la trajectoire de la politique de la GAR n'est pas la mise en œuvre d'une version néolibérale de la « Nouvelle Gestion publique » (NGP) mais plutôt, une traduction « néo-statiste » (Clark, 2002) de cette doctrine au demeurant assez composite (Bezes, 2005). Cette trajectoire peut d'abord être mise en relation avec la construction cognitive de la politique proposée au chapitre 4. Le référentiel d'action publique mobilisé par la coalition d'acteurs gouvernants du système éducatif circonscrit en effet la « gamme de solutions » proposées pour résoudre les « maux » du système en écartant une solution de désengagement de l'État et de valorisation d'une compétition de marché (valorisé par un récit alternatif) ; au contraire, il s'agit d'en renforcer l'emprise dans une logique d'alignement accru des paliers du système.

Cette trajectoire néo-statiste peut aussi s'expliquer par la prégnance de croyances publiques en matière d'éducation, construites par la trajectoire d'ensemble des politiques éducatives québécoises (synthétisée au chapitre 3), que la construction cognitive de la GAR a pris en compte lors de sa mise en forme dans un « récit d'action publique » visant à la légitimer : notamment en adossant la GAR à la poursuite de finalités positives et valorisées, telles que la « réussite pour tous » et la « démocratie scolaire ».

Mais cette trajectoire est aussi tributaire de plusieurs mécanismes de résilience ou de changement institutionnel graduel. La GAR est une entreprise de changement institutionnel, portée surtout par des entrepreneurs politiques, qui s'appuie pour partie sur de fortes institutions existantes (systèmes organisés, mais aussi conventions normatives sociétales fortes). Ces dernières constituent donc d'abord des « dépendance au sentier » qui affectent la trajectoire de la politique. Par ailleurs, au niveau des instruments d'action publique mis en place pour « opérationnaliser » la GAR, la politique de régulation des agents et organisations éducatives locales et intermédiaires, on assiste à une logique de sédimentation et d'adjonction de nouveaux instruments, qui conduit – on peut en faire l'hypothèse – à des réinterprétations et des réorientations locales des instruments plus anciens et finalement à des « déplacements » dans les logiques institutionnelles de régulation et de reddition de comptes qui coexistent localement. Par ailleurs, nous montrerons

comment d'autres mécanismes – conversion institutionnelle, couplage d'arrangements institutionnels – pourraient expliquer que la trajectoire de la GAR, telle qu'elle est produite par le cadre cognitif des entrepreneurs politiques du changement et inscrite dans le contexte institutionnel québécois, tend à participer à un changement certes graduel de la régulation et des finalités du système éducatif, mais à un changement significatif. Nous en discuterons finalement quelques-uns des enjeux sur un plan plus normatif.

Chapitre 1 – Cadrage théorique

Le cadrage théorique de ce rapport prend appui sur la note théorique établie par les deux équipes de recherche¹, plus précisément sur la terminologie employée dans cette note, sur les questionnements théoriques multiples retenus collectivement (questionnements sur le changement institutionnel, la relation de reddition de comptes et l'*accountability*, les instruments d'action publique, etc.) et sur la grille commune de questions de recherche établie dès le projet scientifique initial. Nous commencerons par rappeler ci-après, ces questions de recherche de départ et l'objet de la recherche, avant de préciser les perspectives d'analyse privilégiées par l'équipe québécoise dans la mise en œuvre de ce volet de la recherche.

1.1 L'objet d'analyse

Notre objet principal est l'analyse comparée de politiques de « gouvernance par les résultats » (GR). Dans la note théorique de départ la « gouvernance par les résultats » est définie comme un des nouveaux modes et modèles de régulation « post-bureaucratique » de l'administration de l'éducation, qui ne reposeraient plus seulement sur la règle ou la hiérarchie classique². Il s'agirait de nouveaux modes de régulation des systèmes éducatifs qui s'inspireraient et retraduiroient peu ou prou certains aspects de la doctrine composite de la Nouvelle gestion publique (*New Public Management*, Hood, 1991, Pollitt & Bouckaert, 2004, Bezes, 2005)³. Plus précisément, dans la foulée d'une promotion de l'autonomie des établissements scolaires et d'un processus de décentralisation/déconcentration, on a assisté en effet dans divers pays à la mise en place de nouveaux outils de pilotage et de régulation à distance des performances des organisations et acteurs scolaires au niveau local. A des degrés et selon des modalités diverses, mais de façon de plus en plus visible, les États deviennent des « États évaluateurs » (Neave, 1988), qui mettent en place des systèmes d'indicateurs nationaux leur permettant de « piloter » le système, de mieux « réguler » les processus de fonctionnement des écoles ou des entités de gestion scolaire de niveau intermédiaire (districts, commissions scolaires, inspections académiques, zones scolaires). Par ailleurs, des procédures d'évaluation des résultats des établissements, et indirectement du travail des enseignants, se construisent, accompagnés de mécanismes plus ou moins pressants de reddition de comptes.

¹ Maroy, Christian (2012) *Note d'orientation théorique de l'axe 1 Trajectoire des politiques de la recherche NewAge*, CRCPE, Montréal, mai 2012 ; note reprise et augmentée par l'équipe française, pendant l'été 2012.

²Nous reprenons dans ce paragraphe, certains développements de l'introduction de Maroy (2013) et d'articles à paraître de Maroy et Voisin (2013 et 2014)

³ Il s'agit d'une doctrine relativement hétérogène (Bezes, 2005) qui s'est inspiré de diverses théories de la gestion des entreprises privées pour promouvoir de nouveaux principes et techniques de gestion publique. Hood (1991) identifie les principes suivants : conception des unités administratives sur base de projets/produits ; fourniture des services sur base de concurrence (contrats à terme, appel d'offres, marchés internes) ; accent sur un style de management issu du secteur privé, accent sur la rigueur et l'économie des ressources, développement de standards et de mesures de la performance, contrôle et évaluation des résultats.

Ces dispositifs sont définis dès lors comme des dispositifs de *régulation institutionnelle*⁴ par les résultats (RIR) qui sont supposés assurer un pilotage d'ensemble du système éducatif, l'orienter vers certaines priorités et en contrôler la qualité. Les politiques éducatives les mettent en place sous des formes et appellations diverses: « *accountability* » dans les pays anglo-saxons, « pilotage » basé sur l'évaluation externe dans les pays d'Europe continentale, « gestion axée sur les résultats » (GAR) au Québec.

En s'appuyant sur les travaux anglo-saxons sur l'*accountability* en éducation et sur les travaux de Maroy (2013), nous avons également posé comme hypothèse de travail que les dispositifs de régulation par les résultats dans les systèmes éducatifs, par-delà leurs variations importantes entre systèmes ou au sein même des systèmes éducatifs, comprenaient quatre dimensions au moins partiellement communes: 1) elles « mettent en acte » et renforcent du même coup un nouveau paradigme politique où l'école est conçue non plus comme une institution, mais comme un « système de production » (Maroy & Mangez, 2011) ; 2) les objectifs opérationnels sont exprimables dans des données quantifiées, des *data*, qui deviennent des « standards » auxquels on confronte les résultats effectifs. On gouverne ainsi par des « nombres » (Rose, 1991 ; Ozga, 2009) ; 3) les divers instruments d'évaluation des acquis des élèves (*testing*) sont centraux, même si les modalités de mise en œuvre et d'usage de ces outils d'évaluation peuvent être très variables ; 4) divers outils d'action publique (contractuels, financiers, règlementaires) organisent les « conséquences » variables (« dures », « modérées », « douces ») de la reddition de comptes pour les acteurs individuels ou collectifs (Carnoy & Loeb, 2002).

Il convient enfin de préciser ce que nous entendons par des relations de reddition de comptes, qui est une traduction imparfaite de la notion anglo-américaine d'*accountability*. Cette notion d'*accountability* est en effet souvent reprise dans la littérature en éducation pour qualifier les nouveaux modes de régulation institutionnels des systèmes éducatifs (voir par ex. Broadfoot, 2000 ; Carnoy & Loeb, 2002 ; Mons & Dupriez, 2010).

Le terme anglo-saxon d'*accountability* est d'abord et de longue date, dans nos sociétés modernes démocratiques et dans le discours contemporain, une notion politique qui renvoie à la responsabilité des élus et des gouvernements de rendre des comptes aux citoyens à la lumière des actions entreprises. Par ailleurs, les administrations publiques (leurs dirigeants et indirectement leurs agents) doivent rendre compte devant le pouvoir exécutif (Bovens, 2007 ; Maroy, 2011).

Cette acception de l'*accountability* s'est étendue au fur et à mesure que l'État a accru depuis les années 50 son intervention dans le domaine des politiques sociales. Ainsi,

⁴ la régulation *institutionnelle* dans un système éducatif (Maroy, 2006 ; 2008) renvoie aux arrangements institutionnels définis, promus ou autorisés par l'État (tels que les règles et lois édictées par différents niveaux d'autorité publique, le pouvoir discrétionnaire dévolu à des autorités locales ou aux hiérarchies des établissements scolaires, les dispositifs de concertation, de coordination ou de contrôle comme le quasi-marché, l'évaluation, etc.) qui contribuent à coordonner et orienter l'action des établissements, des professionnels, des familles dans le système éducatif par la distribution des ressources et contraintes. Elle renvoie donc aux modes d'orientation, de coordination et de contrôle des acteurs qui sont objectivés et institutionnalisés dans des dispositifs matériels, légaux, techniques qui dérivent d'une action publique et étatique (en ce compris les dispositifs de « marché »). Les modes de régulation institutionnels mobilisés par les autorités se complexifient dans un contexte de « gouvernance », où on ne peut plus assimiler la régulation institutionnelle à la réglementation (Le Galès, 1998).

elle s'est élargie à l'idée que les organismes publics, dans une société démocratique, doivent être responsables de leurs actes vis-à-vis des usagers afin de prévenir les abus de pouvoir, d'accroître l'efficacité et la qualité de la prestation de service public (Vesely, 2011, p. 5). Cette acception implique par ailleurs l'idée de rendre des comptes à la lumière des actions entreprises et des effets engagés par ces actions. En ce sens, « *accountability, means the presenting of accounts in the broadest possible meaning of the term, i.e. the answering for one's actions and their consequences* » (ibid.). Cette notion élargie prend un essor particulier au sein de la littérature scientifique et des politiques publiques dans les années 80, parallèlement à l'influence de la doctrine «protéiforme» du New Public Management (Bézes, 2005) qui place l'*accountability* au cœur de ses principes (Mons, 2009).

L'*accountability* n'en demeure que d'avantage un concept polysémique qui recouvre en fait des conceptions différentes bien que fréquemment associées. Vesely (2011, p. 5-6) reprenant entre autres les travaux de Bovens (2007) en distingue trois :

- *an unspecified umbrella term, often normatively (e.g., in different strategic documents of governments) (...) In this sense, accountability is used as a synonym for many desirable, yet loosely defined political goals, such as good governance, transparency, or democracy* (Bovens, 2010, p. 946)
- *The term is sometimes used in a broad sense, as different types of mechanisms (both external and internal) for controlling and ensuring quality in public institutions and for making them sensitive to the citizens' demands (such mechanisms may include the market, transparency, trust etc.). Unfortunately, both the first and the second meanings of the accountability are too general and ambiguous*
- *Third, the term "accountability" is used in the narrower sense, as a kind of social relation between two actors in which one actor (an individual or an institution) answers for his actions to the other actor who has the right to judge those actions, demands corrections and, if necessary, imposes sanctions*

La première conception révèle une acception relativement floue de cette notion, caractérisée en outre par les finalités qu'elle est censée poursuivre et les bienfaits qui lui sont associés dans une perspective normative. L'*accountability* favoriserait la « bonne gouvernance » et s'imposerait dans une société démocratique où la transparence s'avère de mise pour garantir la bonne marche de l'action publique et la confiance des citoyens.

La seconde conception de l'*accountability* mise en avant par Vesely (2011) permet de situer cette notion selon une double perspective instrumentale et associée aux finalités poursuivies. L'*accountability* est alors entendue comme un ensemble de mécanismes ou d'instruments mobilisés dans une visée de contrôle et d'amélioration de la qualité de l'action publique. Ainsi, pour donner un exemple en éducation, suivant Broadfoot (2000, p. 44), la politique d'*accountability* en Angleterre, visant à améliorer la qualité du système éducatif, comprend deux moments : d'abord, l'identification et la mesure des performances du système éducatif par rapport à des objectifs préalablement fixés; ensuite, une « réponse apportée par des institutions éducatives, grâce à des mécanismes de contrôle destinés à repérer tout écart entre les objectifs et les résultats ».

Enfin la dernière conception de l'*accountability* comme relation (Vesely, 2011) ou pratique sociale (Ranson, 2003) est relativement proche de la définition « restreinte » qu'en propose Kogan (1988, p. 25) : « *accountability can be defined as a condition in which individual role holders are liable to review and the application of sanctions if their actions fail to satisfy those with whom they are in an accountability relationship* ». Reprenant cette dernière définition, Bovens (2007) propose une démarche analytique, qui s'ancre dans des questions descriptives opératoires pour décrire cette relation de reddition de comptes, questions telles que : Qui doit rendre compte ? À qui ? Sur quoi (inputs, processus, résultats, effets) ? Sur la base de quel principe justificateur et quelle source d'obligation pour l'acteur ? Avec quelles conséquences pour l'acteur ?⁵

Pour notre part, notre conception de l'*accountability* reprend pour partie la définition qualifiée de restreinte proposée par Kogan (1988), Ranson (2003) ou Bovens (2007). En ce sens nous nous intéressons à la relation formelle que les dispositifs d'*accountability* et les politiques de régulation par les résultats instituent entre les acteurs qui doivent rendre des comptes et ceux qui ont le pouvoir d'en demander. Par ailleurs, elle inclut aussi certains aspects de la seconde définition citée plus haut, prenant en compte les différents instruments d'action publique mobilisés pour évaluer, encadrer, mais aussi organiser les conséquences de l'action, au nom de principes référés soit à l'efficacité, soit à la démocratie. D'autre part, les dimensions de responsabilité ou de responsabilisation introduites par différents dispositifs nous semblent constituer des éléments clefs d'analyse de l'*accountability*. Les aspects formels mais aussi plus larges sont donc ici pris en compte à travers une entrée d'analyse par les instruments d'action publique mobilisés dans le cadre des politiques d'*accountability*.

La posture de l'analyse est donc clairement d'analyser les politiques dites « d'*accountability* » en éducation (soit des politiques de changement des modes de régulation institutionnelle des systèmes éducatifs) dans une perspective descriptive (analyser les mécanismes de l'*accountability*) plutôt que dans une perspective normative (*accountability as a virtue*) » (Bovens, 2010).

⁵Voir le complément de cadrage théorique proposé par l'équipe française de New AGE.

1.2 Les questions de recherche initiales

L'axe 1 du projet NewAge entend questionner la trajectoire des politiques de « gouvernance par les résultats » (GR), et en particulier au Québec le modèle de la GAR. Le lecteur trouvera ci-après dans l'encadré 1, le questionnement initial à cet égard.

Encadré 1

La notion de trajectoire des politiques (Ball, 1997) présuppose qu'une politique publique s'inscrit dans une temporalité, qui en influence et en transforme progressivement l'énoncé, la rendant plus ou moins univoque ou ambiguë sur le plan des finalités, plus ou moins cohérente ou fragmentée sur le plan des moyens et outils d'action publique, plus ou moins complexe ou simple à communiquer (notamment aux agents de sa mise en œuvre), incorporant des logiques d'action plus ou moins intégrées, opérantes et opérationnalisables, plus ou moins contradictoires ou hiérarchisées. Il s'agit donc ici d'analyser les étapes et les transformations politiques, sociales, sémantiques, législatives, règlementaires constitutives de cette trajectoire, d'en mettre au jour les conditions sociales et politiques d'émergence, et d'en détailler les conséquences sur le plan de l'énoncé de la politique. Outre une analyse du contenu de la politique du point de vue des critères déjà évoqués, il s'agit aussi de mesurer la complexité et la plasticité de l'argumentaire et des logiques normatives sous-jacentes. L'analyse de la genèse, de l'évolution sémantique des « mots clés » ou « images guide » mobilisés dans la rhétorique justificatrice de la politique sont des dimensions importantes.

Les principales questions de recherche sont :

- Quelle est la *genèse des discours* sur la notion de « pilotage par les résultats » en France et de « gestion axée sur les résultats » au Québec ?
- Peut-on dresser une *cartographie socio-politique des acteurs utilisant ces notions* à partir des questions suivantes : qui utilise cette notion, quelle est son origine professionnelle, quel diagnostic est posé sur le fonctionnement du système éducatif, quelle conception de la notion est proposée, quelles sont les sources théoriques et institutionnelles mobilisées ?
- Les *mots ou argumentaires clés ont-ils connu des évolutions et des inflexions significatives* ? S'ils ont été transposés de l'extérieur, quelles ont été les transformations et traductions qui leur ont été imprimées ?
- Peut-on distinguer une *périodisation* dans l'élaboration d'une politique de GR? Quelles étapes, points d'inflexion ou de bifurcation ont émaillé la mise en place de cette politique ?
- *Quels argumentaires ou « récits de politique publique » (Radaelli, 2000) ont été mobilisés pour justifier cette politique* ? Quels réseaux d'acteurs (partis, groupes d'intérêt) les ont portés ? Quelle a été la plasticité de l'argumentaire, les glissements de sens opérés, les ajouts tout au long de la période ? Sous l'effet de quels changements sur le plan du contexte ou de quelles logiques d'acteurs (transactions, alliances, oppositions) ?
- *Quelles résultantes ces processus ont-ils sur la cohérence* (vs tensions et contradictions), la *clarté* (vs ambiguïtés), le mode de *composition des finalités, moyens, et axes stratégiques de la politique* ? A-t-on assisté à une logique « additive », « mosaïque » de plusieurs finalités ou stratégies d'action en tension ?

1.3 Perspectives d'analyse de la trajectoire de la GAR

Notre objet d'analyse est donc la trajectoire de la politique de la GAR dans le contexte québécois. A cette fin, nous commencerons d'abord par situer la GAR dans le contexte et l'écheveau des politiques éducatives qui l'ont précédée (1980/2000), en mettant au jour quatre grandes tendances qui ont traversé ces politiques (chapitre 3). Cette mise en contexte descriptive, basée sur la littérature existante, permettra alors de soumettre la période plus récente (2000-2012) à une triple lecture analytique de la politique de la GAR en nous appuyant sur une analyse qui s'inspire 1) de l'analyse cognitive des politiques éducatives (chapitre 4), couplée à 2) une analyse stratégique des enjeux et positions des acteurs (chapitre 5) ; et enfin 3) une analyse néo-institutionnaliste des mécanismes de changement ou de non changement institutionnel (chapitre 4) qui soit conditionnent le cours et la trajectoire de la politique de la GAR, soit sont les modalités par lesquelles cette politique tend à transformer (à des degrés divers) les arrangements institutionnels existants, qui sont l'héritage de la période antérieure.

1.3.1 Une analyse cognitive

Le courant d'analyse cognitive des politiques publiques⁶ a pour particularité de donner une place nouvelle et importante aux idées, aux représentations de la réalité comme enjeu de l'action et du débat politique. Les politiques publiques ne sont plus comprises uniquement comme des formes de résolution de problèmes, mais bien, avant tout, comme des manières de construire un rapport au monde. C'est sous cet angle théorique que nous nous situons notre première perspective d'analyse de la GAR.

Contrairement à ce que laisse entendre le discours officiel, la relation entre action publique et problèmes publics est éminemment plus complexe que ne le suggère l'idée répandue selon laquelle les politiques serviraient (uniquement) à résoudre les « problèmes⁷ ». Cet axiome, point de départ de l'analyse cognitive des politiques publiques, s'enracine dans un constat. Selon Muller (2000), les politiques publiques ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes tout d'abord parce que personne ne s'accorde sur la définition même des problèmes. Ensuite, parce qu'il n'y a jamais consensus sur la chaîne causale qui produit le symptôme que l'on veut traiter. Enfin, parce que l'on est en général incapable de mesurer sérieusement les effets de l'action publique sur la société.

A quoi « servent » alors les politiques publiques ? Muller soutient qu'« elles constituent des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un “rapport au monde” qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être » (Muller 2000, p. 195). Cette lecture laisse transparaître la double dimension cognitive et normative des politiques publiques, celles-ci servent à la fois à construire des interprétations du réel (ex. pourquoi les inégalités de réussite

⁶ Pour simplifier notre discours nous parlons d'analyse cognitive des politiques publiques et regroupons plusieurs auteurs sous ce terme ; par exemple Muller, Jobert, Hall. Toutefois, peu d'auteurs cités se sentent appartenir à un même courant théorique. Ainsi cette dénomination est à prendre avec prudence (Surel, 2004).

⁷ La définition de ce qui est jugé problématique et doit faire l'objet d'une intervention collective procède certes d'une part de données « objectives », mais aussi d'un travail de construction, de définition des situations par les acteurs.

perdurent-elles dans l'enseignement secondaire ?) et à définir des modèles normatifs d'action (ex. il faut développer l'autonomie des établissements assortie à une reddition de comptes sur leurs résultats) (Muller 2000). Toute politique apparaît ainsi comme « mise en sens du monde » au sens où cette construction sociale conjugue simultanément une définition (simple ou complexe, univoque ou plurielle) des problèmes à traiter, une représentation du groupe ou des groupes concernés par la politique et une théorie de l'action du changement, sur laquelle repose les préconisations de solutions aux « problèmes » que la politique publique cherche à résoudre⁸.

La construction de cette définition des problèmes, de la théorie de l'action qui conduit à identifier les « bonnes solutions » est souvent un processus lent, complexe, distribué dans un grand nombre de scènes politiques, scientifiques, administratives ou d'espaces sociaux inscrits dans la société civile. Eve Fouilleux (2000), reprenant un concept de Bruno Jobert (1994), a proposé de cerner la formation des idées constitutives d'une politique publique, en distinguant différents types de forums dans lesquels les problèmes, les solutions, les groupes cibles de la politique sont progressivement définis.

Fouilleux (2000) définit les forums comme :

Des « scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie. Chaque forum est producteur de représentations, « d'idées » sur la politique qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de force qui les opposent, ainsi que, plus fondamentalement, au type de règles du jeu qui le régissent (institutions formelles ou informelles) » (p. 278)

Elle distingue quatre types de forums⁹ :

1) Forum des spécialistes : c'est un forum où différents types de spécialistes (experts, académiques, chercheurs institutionnels) contribuent à identifier les problèmes à résoudre, mais aussi certaines de leurs causes. Ce forum se déroule à la fois sur un plan national et international ; les acteurs qui y circulent sont essentiellement soumis à une logique académique si bien que son enjeu prioritaire serait l'excellence académique.

2) Forum de la communication politique : il a pour enjeu la conquête du pouvoir par les différents partis en concurrence dans les processus électoraux : ici, c'est la définition des problèmes sociaux et les conflits qui dominent au cours d'un processus de débat dans les médias et l'opinion publique. Ce forum est marqué par des tentatives de dévalorisation des adversaires, des stratégies d'argumentation électorale visant à la conquête du pouvoir politique.

3) Forum des professionnels : il est composé des acteurs de la société civile qui cherchent à faire valoir, auprès de leur base et des pouvoirs publics leur propre

⁸ Nous reprenons ici de façon synthétique, un compte rendu détaillé, proposé dans la revue de littérature du projet de recherche européen know&pol, voir Draelants, Maroy & Mangez (2007), <http://www.knowandpol.eu/index.php?id=98>.

⁹ La notion de forum est référée à des formes diverses « réseau ou de communauté[s], soit à des organisations particulières, soit à des lieux ou des regroupements d'acteurs spécifiques » (Fouilleux, 2000, p. 278).

vision d'un secteur social. Dans le secteur éducatif, ce sont par exemple les représentants des « pouvoirs organisateurs » de services scolaires, les représentants ou associations d'enseignants, de directeurs d'établissements, de cadres scolaires, etc.

Ces trois forums sont, pour Fouilleux, ceux qui produisent les idées sources des politiques alors qu'un quatrième (le Forum des communautés de politiques publiques) est composé des hommes politiques, responsables administratifs, acteurs sociaux, professionnels ou experts reconnus (provenant d'autres forums) et « est un lieu de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politique publique » (Fouilleux, 2000, p 279).

Comme on l'indiquera dans la partie méthodologique, nous n'avons pas investigué la formation des idées reprises dans la politique de la GAR dans l'ensemble de ces forums. Nous avons en fait investigué, partiellement d'ailleurs, deux de ces forums, dont les frontières et les acteurs constituants sont un peu différents de ceux identifiés par Fouilleux, en raison notamment de spécificités institutionnelles du champ politique québécois. Ainsi d'une part, nous examinerons partiellement le champ de la communication politique, au travers d'une analyse de la presse écrite, sans articuler cette analyse avec l'enjeu électoral qui y est associé par Fouilleux. D'autre part, nous analyserons les débats de la commission de l'éducation de l'Assemblée nationale (AN) du Québec (à propos des PL 124 et 88) ainsi que certaines prises de position des acteurs politiques en séance plénière de la même assemblée nationale, à propos des mêmes projets. La commission de l'éducation a reçu de multiples « mémoires » déposés par des acteurs de la société civile et du champ scolaire en particulier à propos des mêmes projets de loi. Nous considérons les écrits et les discussions de cette commission, comme une scène de débat, un forum qui associe d'une part les acteurs politiques (gouvernement et opposition) et d'autre part, des acteurs « professionnels » du champ de l'éducation (représentants des Commissions scolaires, de leurs directeurs généraux, de leurs cadres, des organisations syndicales enseignantes, des associations des directions d'établissements, de parents, d'organisations syndicales, de personnel de soutien pour l'essentiel). Ce forum contribue à la fois à institutionnaliser les problèmes et les solutions que la politique doit conduire, en reprenant souvent des idées qui ont été produites et débattues dans d'autres forums (par ex. le Conseil supérieur de l'éducation au plan national ou sur d'autres scènes nationales ou internationales). Par ailleurs ce forum discute aussi de la traduction de ces solutions dans différents types d'instruments d'action publique. Dans la mesure où ces acteurs professionnels interagissent régulièrement dans cette scène centrale¹⁰ de formation de la politique éducative et qu'ils entretiennent régulièrement des interactions sociales, nous avons qualifié ce forum de « communauté des politiques éducatives », composé donc à la fois des acteurs politiques et d'une partie d'acteurs du champ scolaire, invités à donner leurs avis ou leurs suggestions sur la construction des politiques scolaires.

C'est donc dans ce forum de la « communauté des politiques éducatives » (FCPE), mais aussi dans le forum « de la presse écrite », qui tend à la fois à refléter et à influencer l'opinion publique par rapport à ces débats de politique scolaire, que nous

¹⁰ Sans exclure bien entendu d'autres scènes, comme par ex. les diverses « concertations » organisées par le gouvernement québécois, comme les États généraux sur l'éducation, en 1995-96.

avons analysé les évolutions des catégories clés, des argumentaires et discours respectifs, s'agissant de la politique de « gestion axée sur les résultats », et ce pendant la période 2000-2012 où est discutée la GAR.

En particulier dans le forum de la communauté des politiques éducatives, nous avons cherché à reconstruire ce que Claudio Radaelli (2000) appelle les *récits d'action publique*, mobilisés soit pour justifier une action publique, soit pour la moduler, soit pour la combattre. Comme l'avance Catherine Mangez (2007), « les récits sont des « histoires causales » reliées à une action publique, qui 'décrivent des scénarios, non pas en annonçant ce qui devrait arriver mais en expliquant ce qui va arriver' (Roe, 1994, p. 37) ». Les porteurs d'un récit rassemblent à travers des discours des évènements, des problèmes, les causes de ces problèmes, des actions, des risques encourus en cas de non-action ; et au moyen de relations causales, ils promeuvent la mise en place de solutions. Ils « rendent ainsi les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine. De manière caractéristique, ils suggèrent une série d'actions plutôt que d'autres » (Radaelli, 2000, p. 257). En diffusant un récit de politique publique à travers des actions, en le mettant en acte, il s'agit de le rendre dominant pour « stabiliser les hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe » (ibid.). Comprendre un récit, c'est donc aussi cerner ce qu'il ne dit pas, ce qu'il réduit au silence. Par conséquent, « les récits hégémoniques (...) institutionnalisent certaines possibilités d'action dans l'opération même où ils rendent tout simplement inconcevables les alternatives possibles » (ibid.). Par ailleurs, « les récits de politique publique doivent dans tous les cas être attachés à des acteurs particuliers, à des stratégies politiques et à des champs de pouvoir – un argument qui s'harmonise avec le cadre conceptuel plus large du référentiel (Muller) » (ibid., p. 272)» (Mangez, 2011, p. 69).

1.3.2 Une analyse stratégique

Comme cette dernière citation de Radaelli vient de l'indiquer, si l'analyse cognitive tend à privilégier comme dimension analytique les « idées », cette dernière ne peut en aucun cas être « opposée » ou conduite de façon indépendante d'une analyse plus classique, centrée sur les « intérêts » des acteurs (politiques ou scolaires) en présence. Au contraire, si l'analyse cognitive est intéressante pour dépasser un cadre d'interprétation de l'action publique en fonction des seuls intérêts des acteurs et mettre l'accent sur l'analyse des matrices cognitives et normatives mobilisées dans l'action publique¹¹ (Muller, 2000), il ne s'agit pas de gommer un pôle au profit d'un autre car le processus de production d'une matrice cognitive est « un processus de pouvoir par lequel l'acteur fait valoir et affirme ses intérêts propres » (Muller & Surel, 1998, p. 51). Cependant, ce n'est pas « un simple processus discursif, mais une dynamique intimement liée aux interactions et aux rapports de force qui se cristallisent peu à peu dans le secteur » (ibid., p. 52). Cette matrice cognitive une fois intériorisée par les acteurs, est mise en acte et structure l'action car elle s'impose pour cadrer l'interprétation de la réalité et pour penser l'action collective. « Symétriquement, au travers l'action, les acteurs vont contribuer au développement

¹¹ Avec ses concepts clés tels celui de paradigme (Hall), de référentiel d'action publique (Muller), de récit d'action publique (Radaelli) (voir Palier & Surel, 2005).

de la structure cognitive, par exemple, en modifiant une interprétation » (Radaelli 2000, p. 256).

C'est dire que dans notre questionnement et approche de la trajectoire de la GAR, il faut aussi donner de la place aux intérêts des acteurs, intérêts qui prennent sens et forme quand on les rapporte aux positions occupées par les acteurs dans une société, et plus particulièrement pour ce qui nous concerne, dans le champ politique et/ou dans le champ scolaire. Cette analyse est qualifiée de « stratégique » en référence non seulement à l'approche de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), dans le champ de la sociologie des organisations, mais plus largement à toute l'analyse sociologique et « politologique », qui s'inscrit dans le « paradigme de l'intérêt » (Caillé, 1981) ; soit une analyse qui tend à postuler que tous les acteurs sociaux sont mus par des intérêts et des enjeux qui leur sont propres, intérêts qu'il faut rapporter simultanément aux règles du jeu des champs ou organisations dans lesquelles ils s'inscrivent, aux positions qu'ils y occupent, mais aussi bien entendu à des matrices cognitives et normatives au travers desquelles ils lisent leur situation et leurs « intérêts » en son sein. De même, ils feront une lecture des « gains » ou des « pertes » que les politiques (par ex. la GAR) risquent de produire eu égard à ces intérêts et enjeux (par exemple leur « marge d'autonomie » professionnelle ou institutionnelle). On le voit, nous considérons « les idées » ou « les intérêts » comme des dimensions analytiques, à la fois partiellement autonomes et inter-reliées, dimensions que nous serons amenés à distinguer analytiquement mais qui dans les réalités sont assez inextricables. Nous suivons ainsi, les préconisations de Palier et Surel (2005) qui proposent d'aborder l'analyse des politiques publiques, avec une boîte à outils plurielle (qualifiée parfois de modèle des « 3 I »), composée à la fois de théories centrées sur les idées (analyse cognitive), sur les intérêts et rapports de pouvoirs entre acteurs (analyse stratégique) mais aussi sur les institutions et arrangements institutionnels que les politiques soit mettent en place, soit prennent en compte dans leur construction propre (analyse néo-institutionnaliste). C'est la place de cette dernière source théorique que nous discutons dans le paragraphe suivant.

1.3.3 Une analyse néo-institutionnaliste du changement institutionnel

Conformément à la note d'orientation théorique de départ, il est proposé pour construire et approfondir l'analyse de la trajectoire de la politique, de s'inspirer de certains travaux sur le changement institutionnel au sein de l'approche néo-institutionnaliste (Campbell, 2004 ; Scott, 1995 ; Streeck & Thelen, 2005 ; voir littérature review Know & Pol, 2007 ; Draelants & Maroy, 2007).

L'analyse néo-institutionnaliste a souvent été reconnue pour avoir mis en avant « les freins au changement » que les institutions peuvent constituer face à des tentatives politiques de changement d'un secteur ou de la société toute entière. Ainsi, le concept de « dépendance au sentier » est bien connu pour mettre en évidence le « poids des institutions » comme obstacle à leur propre transformation.

La notion de *path dependence* ou dépendance au chemin emprunté s'est développée en science politique au cours des années 1990, pour souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. (...) Elle s'inscrit dans la suite des travaux néo-institutionnalistes des années 1980 qui ont voulu remettre l'État au cœur des approches de l'action publique [Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985] et souligner l'importance de l'empreinte des origines

dans le développement des politiques publiques [Merrien, 1990] (Palier, 2004, p. 318)

Nous reprendrons ce concept classique pour analyser comment la politique de la GAR se fabrique en tenant compte des règles et institutions formelles mises en place par les politiques éducatives antérieures, mais aussi les conventions sociétales, normes et valeurs sociales héritées et réactivées par divers acteurs institutionnels ou de la société civile. C'est pourquoi d'ailleurs le chapitre 3 sera consacré à situer la GAR dans l'écheveau des politiques éducatives québécoises dans lequel elle prend place.

Cependant, depuis les années 90, d'autres auteurs néo-institutionnalistes cherchent à rendre compte du changement institutionnel. Au départ, le changement était pensé sous le mode de la rupture (selon un « modèle de changement révolutionnaire », selon Campbell, 2004). Plusieurs facteurs de changement radicaux (« exogènes » ou « endogènes » à un champ institutionnel), provoquent « crises », « bifurcations » « tournants » qui remettent en cause les institutions existantes et conduisent à des changements institutionnels importants et à la recherche d'un nouvel équilibre institutionnel. Dans d'autres modèles de changement, s'il existe des « tournants » (*turning points*), les périodes entre ces points d'inflexion peuvent tendre soit à rester stables (modèle de changement dit du « *punctuated equilibrium* »), soit à évoluer lentement (modèle « *punctuated evolution* » ; Campbell, 2004).

Parallèlement, des modèles plus « évolutionnaires » sont apparus, soulignant que des dynamiques de transformation substantielles des institutions existantes pouvaient apparaître de façon « incrémentale » et continue dans le temps, au départ sans qu'on ne puisse indiquer qu'il s'agisse d'une rupture visible, mais qui aboutissent avec le temps à des transformations significatives des arrangements institutionnels existants. C'est dans cette dernière orientation qu'il faut situer les travaux de Streeck et Thelen (2005), dont nous nous inspirerons pour penser les modifications institutionnelles que la GAR, parallèlement à d'autres politiques, pourraient amener dans la configuration des dispositifs et institutions de régulation du système scolaire québécois.

Streeck et Thelen distinguent ainsi cinq types de changement institutionnels qui s'inscrivent dans un processus de changement graduel/incrémental et peuvent être porteurs au final soit d'une « transformation graduelle », soit d'une « reproduction par adaptation » de l'institution existante (Streeck & Thelen, 2005, p. 9) : déplacement, empilement, dérive, conversion et épuisement.

Déplacement (*displacement*): le changement procède de la coexistence de plusieurs types d'institutions et dispositifs règlementaires¹² et de la compétition entre

¹² La notion d'institution est donc entendue par Streeck et Thelen au sens plutôt règlementaire, soit la première dimension de l'institution selon Scott (1995, voir infra). « Very generally, institutions may be defined as building blocks of social order: they represent socially sanctioned, that is, collectively enforced expectations with respect to the behavior of specific categories of actors or to the performance of certain activities. Typically they involve mutually related rights and obligations of actors, distinguishing between appropriate and inappropriate, 'right' and 'wrong', 'possible' and 'impossible' actions and thereby organising behavior into predictable and reliable patterns. (p 9). Leur définition englobe surtout les règles formelles, qui peuvent être renforcées par l'appel à un « tiers » (ie. institutions juridiques par ex. mais aussi la « société ») ; ils ne prennent pas en considération les normes plus informelles. « In sum, the institutions in which we are interested here are formalized rules that may be enforced by calling upon a third party. » (p 10)

anciennes et nouvelles règles. Des entrepreneurs institutionnels redécouvrent/réactivent des anciennes règles assez périphériques au départ ou importent de nouveaux arrangements institutionnels d'un modèle étranger, et progressivement, cela conduit à une inversion de l'importance des différents types d'arrangements institutionnels. En effet, les acteurs sociaux tendent de plus en plus à faire « défection » par rapport à des arrangements institutionnels qui auparavant tendaient à orienter de façon dominante les logiques des acteurs. Ils privilégient des règles concurrentes, soit anciennes et existantes de façon « périphérique », soit nouvelles et diffusées par des entrepreneurs institutionnels qui les promeuvent à partir d'exemples étrangers;

Empilement (*layering*) : il y a adjonction de nouveaux dispositifs à des dispositifs existants dont l'importance décroît graduellement (par ex. quand progressivement des systèmes de retraite par capitalisation concurrencent puis supplantent les systèmes de retraite par répartition). En effet, en raison des phénomènes de dépendance au sentier, il peut être très coûteux de démanteler une institution existante. L'adjonction d'un dispositif « périphérique » au départ procède de cette contrainte et se superpose aux dispositifs antérieurs. Cependant, il peut progressivement conduire à des transformations substantielles de la configuration institutionnelle, quand la vitesse de développement des nouveaux arrangements est beaucoup plus grande que celle des arrangements plus anciens. Le mécanisme de changement est ici la croissance différentielle des arrangements institutionnels ;

Dérive (*drift*) : il y a non adaptation d'institutions à un nouveau contexte, ce qui entraîne l'affaiblissement de la prégnance pratique de ces institutions. Cette non adaptation peut être voulue politiquement. Le changement procède ici par « une négligence délibérée » (*deliberate neglect*) qui conduit à ne pas changer un dispositif institutionnel alors que les effets des anciens dispositifs institutionnels sont perçus comme de plus en plus problématiques ; ou lorsque la « mise en acte » des dispositifs institutionnels changent de facto car les règles n'ont pas été adaptées alors que les conditions externes de fonctionnement se sont fortement transformées ;

Conversion (*conversion*) : il y a réorientation progressive d'institutions existantes vers de nouveaux objectifs et fonctions. De telles réorientations résultent soit de nouveaux défis et demandes de l'environnement auxquelles les décideurs répondent par le redéploiement d'institutions existantes vers de nouveaux buts, soit de changement de rapports de pouvoir qui amènent des acteurs, qui n'avaient pas pu influencer le design institutionnel initial, à le remodeler quand l'équilibre du pouvoir a évolué. Le changement procède donc d'une réinterprétation et réorientation des finalités de l'institution qui passent par des controverses politiques, elles-mêmes facilitées par les décalages qui peuvent exister entre un design institutionnel initial et sa mise en pratique effective (entre la règle et son application effective), décalages dus entre autres à des effets inattendus du design institutionnel original, d'ambiguïtés de ce dernier, de controverses politiques sur l'interprétation des règles, ou encore simplement de l'effet du temps ;

Épuisement (*exhaustion*) : ce dernier processus de changement, à la différence des quatre précédents, conduit à une rupture institutionnelle plutôt qu'à un changement graduel, dans la mesure où le dispositif institutionnel disparaît. Il s'agit en fait d'un processus qui est générateur de l'auto-disparition de l'institution.

Different from institutional drift in which institutions may retain their formal integrity even as they increasingly lose their grip on social reality, institutional exhaustion is a process in which behaviors invoked or allowed under existing rules operate to undermine these. (Streeck & Thelen, 2005, p. 29).

C'est à la lumière de ces processus, mais aussi plus largement d'autres acquis conceptuels plus classiques du néo-institutionnalisme (concepts de dépendance au sentier, d'entrepreneur institutionnel, d'isomorphisme ; Campbell, 2004) que nous nourrirons d'une part notre interprétation des influences des institutions existantes sur la construction et la fabrication de la GAR, d'autre part, la compréhension des mécanismes de changement ou de non changement institutionnel auxquelles la GAR contribue, en interrelation avec d'autres politiques et arrangements institutionnels déjà actifs. Autrement dit, d'un côté, la trajectoire de la GAR est marquée par diverses contraintes et dépendances des institutions existantes, mais de l'autre, elle est aussi considérée comme une « entreprise de changement institutionnel » (cf. Draelants, 2009). Cette politique viserait à changer l'une ou l'autre des dimensions des institutions¹³ existantes et serait simultanément une entreprise de « construction » de nouvelles institutions, par ex. de nouveaux instruments de régulation institutionnelle justifiés au nom de principes de « transparence démocratique », « d'efficacité organisationnelle » ou de promotion d'un principe « d'égalité des citoyens face à l'éducation ». Les changements ou non changements opérés au cours du temps devraient alors être identifiés¹⁴, comme les modalités du processus de changement : est-il de type incrémental ou non, ponctué ou non par des « tournants » importants (Campbell, 2004) ? Les mécanismes et processus du changement graduel devront également être pris en compte, en utilisant la typologie proposée par Streeck et Thelen (2005).

¹³ Les institutions sont considérées à la suite de Scott (1995) comme constituées de trois principales dimensions : une dimension *règlementaire* (règles formelles), une dimension *normative* (normes et valeurs régulatrices), une dimension *cognitive* (schémas de pensée, catégories et systèmes de représentations (notions, théories « en usage »), pris pour acquis par les acteurs (*taken for granted*) mais aussi inscrits dans la conception de divers outils de gestion ou d'action publique. Ces outils peuvent être des « guides pour l'action », des systèmes statistiques ou comptables, des systèmes d'indicateurs de gestion ou tableaux de bord, qui peuvent servir soit de véritables *scripts* de la conduite à suivre ou à tout le moins de point d'appui pour les acteurs au cours de leur action.

¹⁴ Les rythmes et modalités de changement pourraient être différents selon la dimension institutionnelle concernée (voir note d'orientation théorique de départ de l'axe 1). Dans ce rapport, portant essentiellement sur la fabrication et la trajectoire de la politique sur les scènes centrales, les institutions au sens de dispositifs réglementaires (cf. la définition de Streeck et Thelen rapportée supra) seront toutefois privilégiées en raison de la nature des données traitées. Les changements sur les autres dimensions institutionnelles seront mieux saisis dans les volets ultérieurs de la recherche consacrés aux niveaux méso et local d'implémentation de la GAR.

Chapitre 2 – Méthodologie

La notion de trajectoire des politiques (Ball, 1993) présuppose qu'une politique publique s'inscrit dans une temporalité et dans un espace qui en influencent et en transforment progressivement l'énoncé, le rendant plus ou moins univoque ou ambigu sur le plan des finalités, plus ou moins cohérent ou fragmenté sur le plan des moyens et outils d'action publique, plus ou moins complexe ou simple à communiquer. Il s'agit d'analyser les étapes et les transformations politiques, sociales, sémantiques, législatives et réglementaires constitutives de cette trajectoire, d'en mettre au jour les conditions sociales et politiques d'émergence, et d'en détailler les conséquences.

Il s'agit aussi de mesurer la complexité et la plasticité de l'argumentaire et des logiques normatives sous-jacentes, d'analyser la genèse, et l'évolution sémantique des « mots clés » ou « images guides ». Aussi deux grandes sous questions structurent l'axe 1 de notre recherche :

1) Quelles ont été les sources, les origines et les évolutions des notions et argumentaires clés constitutifs de la politique de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) au Québec? Plus particulièrement quels sont les « mots clés » ou « images guide » mobilisés ? Quels récits de politique publique sont proposés ou en concurrence dans le discours qui entoure la GAR au Québec ? Quelles ont été les évolutions, les inflexions, ou transformations de ce discours en particulier dans le processus de traduction ou d'emprunt d'une référence étrangère (soit nationale, soit transnationale) ou dans le processus de changement dans le cours de la trajectoire de la politique ? Quels ont été les acteurs porteurs de ces discours ?

2) Quelle a été la trajectoire (de l'énoncé) de la politique sur un plan règlementaire, sur le plan de ses instruments juridiques et cognitifs, sur le plan cognitif et normatif ? Quelles en sont les étapes clés/la périodisation ? Peut-on constater des temporalités différentes du changement, selon les dimensions constitutives des réalités institutionnelles (règlementaire, outils supports sur un plan cognitif, normativité) ? Quels mécanismes de changement sont discernables : mécanismes institutionnels ou logiques d'intérêts et rapports de pouvoir entre acteurs ? Quelles propriétés de l'énoncé des politiques en résultent ?

La démarche méthodologique que nous déployons s'articule autour de deux volets: 1) Une analyse de la période 1988-2000 basée essentiellement sur une revue de la littérature ; 2) pour la période plus récente 2000-2012, une analyse originale basée sur une analyse cognitive et stratégique mobilisant plusieurs matériaux¹⁵. Si ces deux volets structurent notre démarche méthodologique et se complètent dans l'analyse de la trajectoire de la politique, ils nécessitent dans les faits le recours à des sources et des méthodes d'analyse distinctes que nous précisons ici. La présentation de la démarche méthodologique s'organise en trois parties : dans la

¹⁵La périodisation est avant tout méthodologique et analytique. La littérature analysée pour la période 1988-2000, si elle évoque des périodes antérieures dont l'influence est discutée dans la structuration des politiques éducatives québécoises, se centre majoritairement, tout comme notre premier axe d'analyse, sur la période de temps 1988-2000. Le matériau convoqué pour l'analyse de la période 2000-2012 vient par ailleurs se distinguer de celui exploité pour la période antérieure et porte sur cette période de temps donnée.

première nous présentons le cadre méthodologique général, dans la deuxième les outils de collecte de données et le matériau mobilisé, dans la troisième les méthodes d'analyses déployées.

2.1 Cadre général

Nous considérons les politiques comme des « entreprises de changement institutionnel ». Nous appréhendons ainsi la GAR comme une entreprise de « promotion » de nouvelles institutions et en particulier de nouveaux instruments d'action publique (IAP¹⁶) qui se déploient selon différentes étapes et jalons. La temporalité est alors au cœur de notre analyse puisque les changements (ou non changements) s'opèrent et s'observent dans le temps.

La période d'analyse centrale de ce rapport porte sur la période 1988-2010. Elle commence donc un peu avant les États généraux de l'éducation (1995-96) – considérés par différents auteurs (Brassard, 2007 ; Brassard & al. 2013) comme un moment clé dans l'évolution des politiques éducatives québécoises – et se prolonge jusqu'à aujourd'hui. Ces dates doivent être considérées comme des balises indicatives, car, suivant la littérature analysée, nous serons amenés à faire référence à la période qui a précédé (par ex. la Révolution tranquille des années 60).

Le point important sur le plan méthodologique est que nous avons abordé la période 1988-2000 à partir d'une synthèse de la littérature pertinente, alors que la période 2000-2012 a fait l'objet d'une analyse originale basée sur une analyse de divers matériaux discursifs, traités par plusieurs méthodes d'analyse complémentaires.

2.1.1 Analyse de la période 1988-2000

L'étude de la genèse et de l'évolution de la GAR au sein du système éducatif québécois repose majoritairement sur un examen et une relecture à la lumière de notre cadrage théorique de la littérature scientifique empirique québécoise portant sur notre objet d'étude. Cette synthèse et relecture de la littérature a eu pour visée de dégager des interprétations théoriques sur la structuration de la GAR à partir de la littérature existante. Elle nous a permis de dégager et de discuter différents éléments d'analyse sur l'évolution des politiques éducatives québécoises et plus particulièrement la genèse et la trajectoire de la Gestion axée sur les résultats. Cette analyse a permis de mettre au jour des axes de changement et des étapes clés qui vont influencer à la fois le contexte et le contenu de l'énoncé de la politique ultérieure de la GAR. La fabrication ultérieure de cette politique (sa discussion et sa formation) s'opère en effet sur la base des textes normatifs fondamentaux, de dispositifs de participation locaux, de structures de répartition des compétences, de dispositifs de contrôle, de finalités éducatives, de législations ou d'indicateurs statistiques qui, tous sont antérieurs à la décennie 2000, mais vont être mobilisés et concourir, à des degrés divers, à la mise en place de la GAR. Il s'agit donc de mettre au jour les politiques qui ont précédé la discussion explicite de la GAR au cours de la période

¹⁶ La note d'orientation théorique de départ a élaboré davantage la notion d'instrument d'action publique (IAP) en se basant essentiellement sur Lascoumes et Le Galès (2004). Selon leur perspective, « un instrument d'action publique est un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (p. 13). Lascoumes et Le Galès précisent qu'un instrument (par ex. l'évaluation) est un type d'institution sociale, au sens où elle est construite socialement et contribue à son tour à stabiliser des formes d'interactions sociales, des conceptions normatives et cognitives notamment de la régulation publique. L'instrument se déploie dans une variété d'outils spécifiques.

ultérieure 2000-2010, et qui en composent certains des éléments constitutifs, éléments dont nous avons voulu retracer la genèse.

2.1.2 Analyse de la période 2000-2012 : FCPE & presse écrite

L'analyse de la période plus récente 2000-2012 repose sur l'analyse de différents matériaux dans deux forums qui ont participé directement ou indirectement de la construction de la GAR. Rappelons d'abord, que les forums sont des lieux de débats « plus ou moins spécialisés au sein desquels s'affrontent plusieurs groupes d'acteurs développant des stratégies pour faire valoir leur vision du monde », dans notre cas, en ce qui a trait à la politique éducative. Ils permettent de rendre intelligible l'hétérogénéité des idées existantes autour d'une politique publique et la pluralité des systèmes de représentations et actions dans lesquelles ces idées s'inscrivent » (Fouilleux, 2000, p. 279).

L'analyse du « forum de la communauté de politique éducative » (FCPE) se focalise majoritairement sur les processus d'adoption des projets de loi 124 (2002) et 88 (2008). Elle vise l'analyse de la production de la politique comme texte législatif et réglementaire mais aussi comme discours (Ball, 1994). Elle se centre sur les débats dans l'arène parlementaire qui ont entouré l'adoption des projets de loi 124 (2000) et 88 (2008) considérés comme majeurs dans la mise en place de la GAR en raison des instruments et dispositifs que ces lois définissent, ainsi que la structuration des pouvoirs et responsabilités entre divers acteurs au sein du système éducatif québécois qui s'opère avec elles.

L'analyse de la presse écrite, pour la période 2000-2012 autour de la GAR, vient compléter l'analyse du FCPE. La presse écrite – composant du forum de la « communication politique » selon Eve Fouilleux – participe également de la construction cognitive de la politique, d'une part car elle contribue à définir ou stabiliser des catégories cognitives, mots clés, logiques argumentaires. On peut faire l'hypothèse que le débat dans la presse reflète le débat politique mais en constitue ou en renforce réciproquement certaines « topiques » ou lieux communs du discours.

L'accent est ici mis sur différents points : les idées et discours normatifs portés par les acteurs qui œuvrent au sein de ces forums, les justifications qui les accompagnent, les récits d'action publique mobilisés, l'institutionnalisation dans le temps d'idées et de représentations de la politique éducative. Deux groupes d'acteurs sont distingués au sein du FCPE : les acteurs politiques (parti au pouvoir, de l'opposition etc.), les acteurs civiques (ou professionnels) représentant différents groupes d'acteurs clés du champ éducatif (Commissions scolaires, syndicats enseignants, représentants de parents etc.).

L'étude du forum de la politique éducative mobilise d'une part a) une analyse cognitive, d'autre part b) une analyse stratégique, car comme le précise Fouilleux, on ne peut complètement séparer idées et intérêts.

2.2 Données

Nous présentons ici le matériau empirique pour 1) l'analyse de la période 1988-2000 ; 2) l'analyse de la période 2000-12, concernant d'une part le FCPE, ensuite le corpus de presse écrite.

2.2.1 Analyse de la période 1988-2000

L'analyse de la période 1988-2000 mobilise différentes sources de données textuelles (corpus documentaires) : a) la littérature scientifique portant sur la GAR au Québec b) un examen de la législation (projet de loi et textes finaux).

Le choix du corpus documentaire pour réaliser la synthèse de la littérature empirique sur la GAR a été réalisé selon plusieurs étapes : une recherche dans les bases de données et moteurs de recherche par « sujet » (gestion axée sur les résultats, nouvelle gestion publique, politiques éducatives au Québec) ; un enrichissement, une sélection et enfin une stabilisation du corpus définitif en fonction de la pertinence des éléments de contenus des références mobilisées. Des experts académiques sont par ailleurs intervenus à différentes étapes du processus de constitution du corpus : sélection, stabilisation et validation du corpus définitif. Le corpus définitif compte un total de 23 références : rapports de recherche, articles dans des revues scientifiques et professionnelles.

2.2.2 Analyse de la période 2000-2012 : FCPE et presse écrite

FCPE

Nous mobilisons deux sources d'informations sur le FCPE : 1) les traces de débats des acteurs politiques en commissions parlementaires et à l'Assemblée nationale concernant les projets de loi 124 et 88 ainsi que les mémoires déposés par les acteurs civiques concernant ces projets de loi sont regroupés sous le terme de corpus du forum de la politique éducative 2) les énoncés législatifs des lois 124 et 88 (projets de loi et textes finaux adoptés).

1) L'échantillonnage du corpus du forum de la politique éducative (traces de débats) a été réalisé en fonction des acteurs porteurs de ce discours et des moments identifiés comme clés de son énonciation. Dans ce cas, on se réfère à Fouilleux (2000) qui souligne que les acteurs contribuant à la production des idées au sein de forums qui leur sont propres portent ensuite le discours dominant produit dans le forum que nous appelons de politique éducative (forum de communauté de politique publique chez Fouilleux). Il y a donc « interaction » entre les forums. La sélection du corpus s'est faite selon la double perspective de pouvoir analyser 1) le substrat du discours sur la GAR : production d'idée sur la politique; 2) la construction d'un discours normatif à l'intérieur du forum de la politique éducative. Dans le second cas, il s'agit d'analyser les traces matérielles laissées par les différents acteurs du secteur exerçant une prise de parole dans le FCPE dans le cadre du processus de « production » des politiques. Nous avons sélectionné les interventions des groupes suivants :

- Les acteurs politiques. On y retrouve les députés siégeant à la Commission parlementaire sur l'éducation qui se subdivisent en fonction de leur appartenance politique entre gouvernement et opposition. On y retrouve aussi le ou la ministre de l'Éducation qui se fait porteur du projet politique normatif.
- Les acteurs civiques qui ont voix dans le champ de l'éducation. Il s'agit des organismes représentant les administrateurs scolaires, les commissions scolaires et les directions d'établissement, les différents syndicats

d'enseignants et de professionnels scolaires ainsi que les représentants des parents.

Les groupes professionnels (auxquels on joint les représentants des parents) que nous nommons ici acteurs civiques s'expriment en commission parlementaire sur les projets de loi étudiés. Sont retenus les avis et mémoires produits par les principaux représentants de ces groupes dans le cadre des auditions sur les projets de loi 124 et 88. 13 avis et mémoires ont ainsi été sélectionnés.

La sélection du corpus pour les acteurs politiques s'est construite en parallèle de celui des acteurs civiques. On a donc choisi de prioriser les débats parlementaires ayant trait aux deux projets de loi préalablement sélectionnés (PL124 et PL88) et de traiter toutes les périodes d'interventions à l'Assemblée nationale. De plus, nous ajoutons les interventions d'ouverture et de clôture du travail en commission parlementaire (Commission de l'éducation). Puisque les débats portant sur les projets de loi impliquent une disproportion en termes d'intervention au bénéfice de l'opposition officielle, nous avons sélectionné chacune des interventions en fonction du critère de locuteur représentatif : 1) La ministre; 2) les porte-paroles des partis d'oppositions en matière d'éducation; 3) les représentants des partis d'opposition à la Commission sur l'éducation. Cette sélection a pour effet de « rééquilibrer » le poids des interventions des différents partis.

Les acteurs civiques et politiques sélectionnés ainsi que les projets de lois dans lesquels ils interviennent sont repris dans les tableaux ci-dessous (tableaux 1 & 2).

Tableau 1 : Acteurs civiques et mémoires sélectionnés

Groupe	Acronyme	Projet de loi
Association des cadres scolaires du Québec	ACSQ	PL 124 et 88
Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec	ADIGECS	PL 124 et 88
Fédération autonome de l'enseignement	FAE	PL 88
Fédération des comités de parents du Québec	FCPQ	PL 124 et 88
Fédération des commissions scolaires du Québec	FCSQ	PL 124 et 88
Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec — Confédération des syndicats nationaux	FEEQ-CSN	PL 124 et 88
Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement	FQDE	PL124 et 88
Fédération des syndicats de l'enseignement — Centrale des syndicats du Québec	FSE-CSQ	PL 124 et 88

Tableau 2 : Acteurs politiques, fonction, affiliation politique et projet de loi

Nom	Fonction	Parti	Projet de loi
Éric Laporte	Porte-parole (opposition officielle) – enseignement supérieur	ADQ	PL88
Michelle Courchesne	Ministre - éducation	PLQ	PL88
Marie Malavoy	Porte-parole (2 ^e opposition) – enseignement supérieur	PQ	PL88
Sylvie Lespérance	Député ¹⁷	ADQ	PL124
Sébastien Proulx	Porte-parole (opposition officielle) - éducation	ADQ	PL88
Sylvain Simard	Ministre - éducation	PQ	PL124
Yves Marcoux	Porte-parole (opposition officielle) - éducation	PLQ	PL124

Les projets de loi 124 et 88 ainsi que les textes finaux adoptés sont aussi convoqués comme matériau d'analyse.

Presse écrite

Le corpus médias regroupe une sélection d'articles de presse des grands quotidiens francophone du Québec sur la période 2000-2012 (données primaires) : sélection d'articles, d'éditoriaux et de lettres d'opinion publiés pendant la période 2000-2012. Trois grands quotidiens francophones ont été sélectionnés par souci de cohérence, mais aussi pour des questions pratiques d'accessibilité aux sources et au matériel : *Le Devoir*, *La Presse*, *Le Soleil*. Le corpus a été constitué via le moteur de recherche EUREKA. L'échantillonnage des textes s'est fait par sujet selon un procédé incrémental de sélection par mots clés (voir tableau) : utilisation de groupe de mots clés (ex : « convention(s) de gestion » « convention(s) de partenariat ») et de mots de contrôles (ex : « éducation » « université »), sélection par association (ou exclusion) des mots clés aux mots contrôles correspondant (ex : « convention de gestion » ET « éducation » SANS « université ») et répétition de ce procédé pour chacun des mots clés (ceux ayant déjà été utilisés deviennent des mots contrôles exclusifs afin d'éviter les doublons). L'ensemble du corpus sélectionné a été révisé afin d'éliminer les textes non pertinents pour l'analyse¹⁸. Le corpus final est composé de 345 textes.

¹⁷ L'ADQ, en 2002, n'avait pas de porte-parole en éducation. Mme Lespérance est intervenue pour sa formation à titre de député.

¹⁸ Il s'agit des textes présentant l'une des caractéristiques suivantes : les textes ne traitant pas du sujet choisi et n'ayant pas été éliminés par le premier filtre des mots contrôles; les textes traitant d'une situation locale (fermeture d'une école, plainte de parents, etc.); les textes traitant d'éducation supérieure (collégiale et universitaire); tous les textes trop courts.

Tableau 3 : Stratégie de recherche documentaire

Mots clés	Mots contrôles
<i>Convention(s) de gestion</i>	<i>avec éducation</i>
<i>Convention(s) de partenariat</i>	<i>avec éducation; sans université</i>
	<i>avec éducation; avec université</i>
<i>Gestion axée sur les résultats</i>	<i>avec éducation</i>
	<i>avec éducation; avec université</i>
<i>Nouvelle gestion publique (NGP)</i>	<i>avec éducation; sans université</i>
	<i>avec éducation; avec université</i>
<i>Plan(s) de réussite</i>	<i>avec éducation; sans université</i>
	<i>avec éducation; avec université</i>
<i>Plan(s) stratégique(s)</i>	<i>avec éducation; sans université</i>
	<i>avec éducation avec université</i>
<i>Projet(s) éducatif(s)</i>	<i>avec éducation; avec primaire ou secondaire</i>
	<i>avec éducation; avec université</i>

2.3 Méthodes d'analyse

Différentes méthodes d'analyse ont été convoquées pour traiter le matériau sélectionné. L'analyse de la période 1988-2000 mobilise plus particulièrement 1) une synthèse et relecture à partir d'une grille de lecture analytique de la littérature portant sur la GAR et 2) une analyse de contenu des textes des projets de loi 124 et 88. L'analyse du FCPE et des médias associée plus particulièrement à la dimension cognitive et stratégique de la GAR s'organise autour de différentes méthodes d'analyse3) l'analyse thématique réalisée à partir du logiciel NVivo est la base d'une part a) de l'analyse des récits d'action publique, d'autre part b) de l'analyse stratégique des positions des acteurs au sein du forum de la politique éducative ; 4) l'analyse lexicographique réalisée via le logiciel Alceste est une méthode d'analyse complémentaire du FCPE et des médias. Ce deuxième axe méthodologique met donc l'accent sur les mondes lexicaux portés par différentes catégories d'acteurs ainsi que sur les argumentaires clés mobilisés par ces derniers.

2.3.1 Synthèse et relecture de la littérature existante

L'examen de la littérature existante portant sur la gestion axée sur les résultats – recherches, articles scientifiques et articles dans des revues professionnelles – est soutenu par une démarche classique de lecture et de synthèse des sources documentaires sélectionnées.

Cette démarche est enrichie par une lecture systématique des productions engageant la constitution de fiches de lectures visant à en dégager les éléments principaux : objet de recherche, thèse, problématique, principaux éléments de l'argumentaire. Une grille analytique élaborée en amont a par ailleurs été mobilisée, lorsqu'elle s'est avérée pertinente, pour dégager des éléments d'interprétation.

Le caractère systématique de la démarche vise donc à dégager des interprétations originales du matériau existant à partir des cadres théoriques mobilisés. En ce sens les productions (textes) sélectionnées sont considérées ici comme matériau de travail, servant de base à notre analyse de la trajectoire. Cette analyse procède donc d'une (ré)interprétation de la littérature scientifique existante, qui tantôt en reprend certaines idées, tantôt la prolonge, tantôt en relativise certains constats. Notre but ici n'était pas de faire un compte rendu exhaustif et critique de cette littérature mais de faire ressortir une vision d'ensemble des orientations des politiques québécoises et du contexte dans lesquelles prend naissance la GAR, en veillant à ne pas en surévaluer la cohérence.

2.3.2 Analyse thématique

L'étude du forum de la politique éducative est basée sur une analyse thématique via le logiciel NVivo. L'objectif est double :

- a) Mettre au jour le cadrage cognitif de la GAR au travers de l'analyse des récits d'action publique qui se construisent et sont portés dans les discours des acteurs (gouvernementaux et professionnels) autour des projets de lois 124 et 88
- b) Mettre de l'avant les différents « jeux stratégiques » des acteurs.

L'analyse des récits d'action publique et l'analyse stratégique, bien que poursuivant des objectifs distincts sont dans les faits complémentaires. Un des partis pris de l'analyse cognitive est de dépasser une analyse qui se concentre uniquement sur l'intérêt des acteurs. On propose donc de traiter cette lecture stratégique parallèlement à celle des récits, l'idée étant de souligner qu'il existe des liens avec le passé, mais aussi de voir ce qui change. Enfin, analyses cognitive et stratégique sont articulées à la trajectoire de la politique.

Analyse des récits d'action publique

Les récits d'action publique se structurent autour d'un ensemble d'éléments clés : les enjeux et finalités du système éducatif mobilisés par les acteurs comme des critères d'évaluation pour mettre en avant les problèmes auxquels ce dernier doit faire face ; cette problématisation engage l'élaboration et la proposition d'un répertoire d'actions/solutions auquel est associé un ensemble de conséquences anticipées découlant de la mise en place effective de ces solutions et/ou de la non-action.

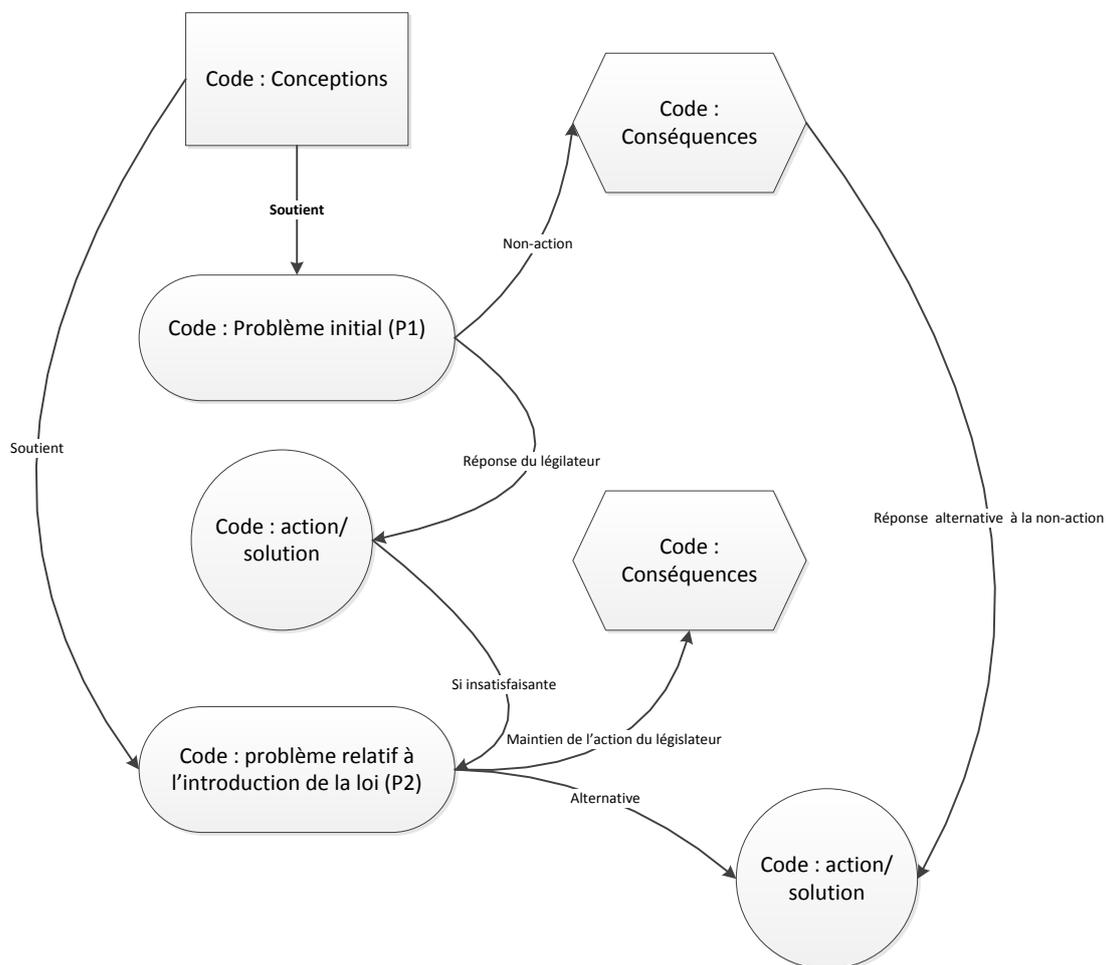
L'analyse du matériau du forum de la politique éducative est réalisée selon cette logique de récit via un codage à l'aide du logiciel NVivo. Les traces de débats des acteurs professionnels et gouvernementaux autour des projets de loi 124 et 88 sont analysées de manière concomitante. Toutefois la temporalité qui sépare les deux projets de lois est prise en compte dans la mesure où elle permet de mettre en relief les déplacements ou continuité dans les discours des acteurs.

L'analyse du matériau selon la logique de récits implique diverses étapes : 1) la construction et stabilisation de l'arbre de code 2) la reconstruction du matériau selon la logique de récit.

Construction de l'arbre de codes

Le codage du corpus est réalisé sur la base de grandes catégories suivant une logique de «récit», pour les deux projets de loi. Une première phase de construction de l'arbre de code est faite de manière exploratoire dans l'optique de repérer les principaux éléments du discours des acteurs en fonction de grandes catégories répondant à la logique de récit : définition du problème, actions-solutions, conséquences. L'arbre de code est ensuite testé sur le matériau du projet de loi 88. Ce premier codage « horizontal » est affiné par un retour au matériau empirique. Le codage selon cette structure ajustée pendant le processus est étendu à l'ensemble du matériau. Le codage du matériau est donc réalisé selon une logique semi-inductive guidée par les éléments de notre cadrage théorique.

Figure 1 - Structure de l'arbre de code



Construction des récits d'action publique

La construction des récits est faite en agrégeant les différents points abordés par les acteurs autour de thématiques spécifiques. Parallèlement, on a repris ces éléments afin de les classer selon la logique du récit, soit celle d'une histoire causale. Plusieurs thèmes et sous-thèmes émergent du corpus, chaque sous-thème pouvant être abordé dans les différentes « phases » du récit (conception-problème-action/solution-conséquence). Les accords ou visions partagées d'acteurs sur des

thèmes spécifiques, de même que des oppositions sur certains aspects des projets de lois ont pu être répertoriées.

Au-delà des consensus émergents ou points d'inflexion sur divers aspects des projets de loi, une attention particulière a été accordée aux éléments de justifications, aux conceptions et représentations mobilisées par les acteurs. La notion de récit implique en effet une vision construite autour d'un ensemble d'idées et de représentations spécifiques, de théories causales mobilisées par les acteurs. L'identification des récits au sein du corpus est donc réalisée en portant une attention particulière aux éléments suivants : les finalités de l'action éducative ; les destinataires de l'action éducative ; les acteurs clés de l'action éducative ; les stratégies d'amélioration de l'action éducative. Cette analyse des récits vise à reconstruire la cohérence du discours partagé par les acteurs, ce sont donc des types idéaux, des récits génériques qui structurent leurs positions.

A partir du matériau existant, une première expression des récits est élaborée de manière idéale typique en tenant compte des éléments abordés en amont (destinataires de l'action éducative, etc.). Le retour au matériau permet d'amender les récits voire de les complexifier. Le processus revient à faire des hypothèses sur les récits à partir de l'analyse déjà réalisée et de retourner au matériau pour les valider ou infirmer. Les récits ne sont donc pas appréhendés en silo en fonction des thématiques repérées mais de manière plus horizontale. La méthode suivie implique de prendre une certaine distance avec le matériau (le codage) pour proposer des hypothèses interprétatives, puis revenir au matériau pour enrichir l'analyse, nuancer les récits. Les récits sont enfin stabilisés.

Il est à noter que le contexte d'énonciation (notamment le contexte électoral) a un effet sur les thématiques abordées. Le contexte pré-électoral du vote de la loi 88, par exemple, place certains thèmes au cœur des enjeux du débat (décentralisation, rôle des commissions scolaires). Par ailleurs le discours politique dans le contexte d'énonciation de l'Assemblée nationale se construit « naturellement » autour de structures narratives sous-tendues par des relations causales. La structure du discours des acteurs professionnels en commission parlementaire répond moins à cette logique de récit causal, la production d'un avis (sous la forme d'un mémoire) sur les projets de loi étudiés mettant l'accent sur des aspects plus techniques, sous la forme de modifications à apporter aux projets de loi.

Analyse stratégique

L'analyse stratégique propose une lecture complémentaire du matériau empirique du corpus des acteurs professionnels autour des projets de loi 124 et 88. Il s'agit ici de mettre en relief les positions prises par les acteurs professionnels en fonction de divers aspects des projets de loi puis de proposer une lecture stratégique de ces positions, c'est-à-dire d'abord fondée sur les intérêts de différents groupes d'acteurs.

Cette analyse stratégique est construite en plusieurs étapes : une « mise à plat » des positions des acteurs quant aux divers projets de lois, la mise en exergue des coalitions d'acteurs et éléments de divergences qui relèvent de leurs intérêts spécifiques, une analyse systématique des projets de lois (124 et 88) et textes finaux pour mettre en relief les gains potentiels – sur le plan législatif – de certains groupes d'acteurs à la lumière des demandes exprimées.

La « mise à plat » des positions des acteurs mobilise les éléments de contenu extraits du codage du corpus des acteurs professionnels. Il s'agit de faire une analyse thématique du discours des acteurs professionnels, de voir les thèmes et propositions des acteurs autour de différents aspects des projets de loi.

La lecture « stratégique » des positions, qui vise à regrouper certains acteurs en fonction d'intérêts convergents, partiellement partagés, voire opposés, permet par ailleurs de tracer des frontières en tensions entre différentes coalitions d'acteurs. Le portrait des positions des acteurs s'attarde sur ces fractures et recoupements en fonction de différents enjeux associés à la GAR. Chacun de ces enjeux peut-être considéré comme le corolaire des autres, mais implique des déplacements quant aux positions des acteurs que l'on peut associer à des divergences ou convergences d'intérêts sur des points précis. Ces dernières sont mises en relief par les stratégies discursives employées. Par ailleurs, une attention particulière est accordée aux déplacements des acteurs sur certaines thématiques entre les projets de loi 124 et 88.

Afin de mettre en exergue si les demandes spécifiques des acteurs ont été prises en compte dans le processus de production des textes finaux, nous procédons à une analyse systématique comparative du contenu des projets de loi 124 et 88 et des textes finaux adoptés. Cette démarche nous permet de faire des hypothèses sur les gains réalisés par certains acteurs professionnels ou groupe d'acteurs à la lumière des demandes exprimées lors des débats qui encadrent ces projets de loi.

Analyse de contenu des textes de lois

Nous procédons par ailleurs à une analyse systématique du contenu de la législation (projet de loi 124 & 88, textes finaux). L'analyse systématique du contenu des projets de loi 124 et 88 et des textes finaux adoptés nous permet d'une part de servir l'analyse stratégique en mettant en relief les gains potentiels réalisés par certains groupes d'acteurs à la lumière des demandes exprimées dans les débats du FCPE autour de ces mêmes lois, d'autre part de discuter les instruments et outils qui sont introduits dans le cadre de la GAR par ces deux lois.

2.3.3 Analyse lexicographique

Nous proposons en complément aux méthodes précédemment exposées une analyse quantitative du discours, ou plus précisément de son lexique. Il s'agit donc d'une analyse lexicographique qui est effectuée sur la base du logiciel Alceste. L'utilisation de ce logiciel et de la méthode qui y est associée implique une certaine conception du langage, ce qui a nécessairement des impacts sur la forme que prend l'analyse elle-même. Premièrement l'analyse est transversale aux textes, c'est-à-dire que chacun des groupes de textes analysés¹⁹, ou « corpus » correspond à des ensembles discursifs dont il est possible de dresser la « topographie » lexicale. L'idée est de déconstruire le discours constitutif au sein de forums. Le corpus constitué d'articles de la presse écrite représente un forum « médiatique », lui-même reflet d'une forme de « production des idées » dans l'espace public (voir le cadrage théorique, chapitre 1). Les corpus associés aux acteurs civiques et aux acteurs politiques représentent le discours au sein du FCPE lors de « moments » de production de la GAR. Afin de respecter l'idée de transversalité du discours au sein

¹⁹ Voir la méthode de sélection des différents corpus.

d'un même forum, ces deux derniers corpus auraient en fait dû n'en constituer qu'un seul. Toutefois, comme le souligne Dallud-Vincent (2011, p. 10), un corpus doit répondre à deux conditions afin d'être traité à l'aide d'Alceste : 1) la taille (il doit être assez volumineux pour que les associations statistiques soient possibles et significatives, voir ci-dessous); 2) la cohérence (en fonction du thème abordé et des « conditions de productions » du discours). Ce second critère nous semblait poser problème, car si le thème général est le même chez les acteurs civiques et politiques, les « conditions de production » du discours sont très éloignées. Le corpus associé aux acteurs civiques est constitué de mémoires écrits déposés devant la Commission de l'éducation, alors que le corpus associé aux acteurs politiques est constitué d'interventions parlées dans des contextes formels particuliers, ceux des débats à l'Assemblée nationale ou à la Commission de l'éducation. La distinction de forme nous apparaissait suffisante pour présenter un éventuel problème de cohérence. Les deux corpus sont donc analysés séparément à l'aide d'Alceste, puis nous en faisons la comparaison afin de dresser le portrait d'ensemble du FCPE.

La transversalité de l'analyse ne se limite pas aux textes, mais est aussi « temporelle ». Nous avons effectivement fait le choix d'une analyse synchronique en intégrant dans les différents corpus des textes produits à des moments différents. Les articles de la presse écrite s'échelonnent sur la période 2000-2012, alors que les deux corpus propres au FCPE contiennent des interventions faites sur les PL 124 (2002) et 88 (2008). Nous visons par cette démarche à représenter l'ensemble du vocabulaire associé à la GAR. Cela permet de constater des associations entre des lexiques qui ne sont pourtant pas temporellement concomitants.

Toutefois, la variable temporelle permet que les locuteurs ne soient pas « perdus » dans la masse du discours puisqu'il est possible de « coder » les textes analysés par Alceste, donc d'intégrer à l'analyse des « variables exogènes » (voir Annexe 2 – glossaire Alceste). Ces variables n'influencent pas les associations statistiques faites par Alceste, mais permettent d'y superposer des repères qui servent de compléments à l'analyse. Nous utilisons les variables exogènes (voir Annexe 2 pour le corpus médias ; tableaux 1 et 2 pour les corpus des acteurs politiques et des acteurs civiques) principalement afin de préciser certaines caractéristiques des locuteurs et du contexte d'énonciation.

Donc, jusqu'à maintenant nous avons vu qu'Alceste permet de quantifier et de catégoriser le discours, que cette analyse se fait selon une logique transversale que nous utilisons afin de « cartographier » le discours au sein de forums et à laquelle il est possible de « superposer » des variables exogènes qui viennent enrichir l'analyse finale. Il reste à savoir comment s'opère l'analyse lexicographique dans Alceste.

Ce logiciel procède à une analyse statistique qui est centrée sur le principe de classification du lexique en termes de « mondes lexicaux ». Ces mondes lexicaux sont constitués selon des relations statistiques d'associations et d'exclusions dont la méthode prend appui sur les travaux de J. P. Benzécri sur l'analyse factorielle des correspondances (1981 cité par Reinert, 1998a). Le concepteur d'Alceste, Max Reinert, soutient que cette technique d'analyse statistique du discours permet une approche « sémantique » qui repose sur l'idée d'établir des liens entre la distribution

statistique d'éléments lexicaux et la « production » du discours : « [...] l'on pense que l'organisation interne des éléments d'un discours "mémorise" par sa forme même des processus externes qui ont conduit à sa production » (Reinert, 1998a, p.1).

Sans entrer dans les détails quant à la conception du langage qui sous-tend la démarche de Reinert, il faut comprendre que celui-ci met l'accent sur l'importance des « catégorèmes », mots chargés de sens associés à « l'usage d'une notion ou d'un concept » (Reinert, 1998a, p. 7). À l'instar de l'auteur, nous utiliserons le terme « mots pleins » afin de désigner les catégorèmes qui sont à la base de l'analyse statistique. L'hypothèse de départ qui anime l'analyse faite par Alceste est de considérer qu'un ensemble de mots pleins présent au sein d'un énoncé en reflète le « fondement topique » : « [le] fondement topique, dans ce qu'il a de plus archaïque, c'est-à-dire de plus inconscient, n'est pas attaché à un mot singulier ni à aucune forme en particulier et qu'il se diffuse globalement dans tous les éléments de l'énoncé, et principalement dans le choix des mots pleins indépendamment de leur position syntaxique [donc] la trace lexicale des mots pleins d'un énoncé est un indice de son fondement topique » (Reinert, 1998a, p. 8).

La méthode statistique sur laquelle repose Alceste consiste donc à croiser des mots pleins et des énoncés selon une logique binaire de présence ou d'absence par le biais de la classification descendante hiérarchique (CDH). Ainsi sont créés des classes ou mondes lexicaux qui représentent les différents fondements topiques du discours, d'où l'idée de cartographie : « ce modèle ne cherche plus à représenter la forme logique d'un ensemble de propositions, mais à "cartographier" les principaux fondements topiques ou "lieux" sur lesquels ce monde du discours est construit par des énonciateurs » (Reinert, 1998a, p. 10).

Les « textes » initiaux, appelés dans le vocabulaire Alceste « unités de contexte initial » (UCI) sont fragmentés en une série d'énoncés, appelés « unités de contexte élémentaires » (UCE). Celles-ci sont l'unité statistique de base utilisée par Alceste. La CDH agrège un nombre d'UCE en une « unité de contexte » (UC) afin de procéder à l'analyse : l'unité de contexte analysée est un segment de texte intermédiaire entre l'UCE et l'UCI. Elle est définie par concaténation des UCE successives d'une même UCI jusqu'à ce que le nombre de "mots" analysés de cette nouvelle unité soit supérieur au seuil fixé dans le plan d'analyse » (Reinert, 1998b, p. 37).

La CDH est donc une méthode qui s'applique à de vastes tableaux de contingences où sont croisés, selon la logique présence ou absence, le vocabulaire²⁰ et les unités de contexte. Ce tableau est partitionné en deux sous-tableaux qui constituent deux ensembles riches en associations formes – UC (lignes-colonnes). La logique de partition utilisée par le logiciel est de créer des tableaux dont le χ^2 est maximisé. Ce processus de partition se répète sur le plus grand des deux ensembles alors créés et ainsi de suite. Afin de s'assurer de la stabilité de la partition ainsi obtenue, Alceste utilise un procédé de vérification miroir en utilisant le même processus tout en faisant varier légèrement la taille des UC en termes de mots pleins (par ex. dans le premier tableau le nombre de mots seuils des UC utilisés sera de 12, alors que dans le

²⁰ Ici, ce ne sont pas directement les mots pleins qui sont utilisés, mais bien leurs formes lemmatisées (voir lemmatisation dans le glossaire).

second il sera 14). Les deux résultats sont comparés et les sous-tableaux statistiquement stables représentent alors les classes obtenues.

Une fois les classes ainsi obtenues Alceste procède à une Analyse factorielle de correspondance qui permet la représentation sur un même plan des classes et du lexique. Pour notre part, nous faisons, dans le présent rapport, une analyse circonscrite à certaines informations obtenues suite à la CDH. Cela est justifié par la portée de l'analyse lexicographique que nous envisageons plutôt comme un complément à une analyse qualitative du discours. Nous faisons donc surtout un usage descriptif des données obtenues afin de représenter les « lieux communs » du discours au sein des forums et les caractéristiques du vocabulaire utilisé. Cela permet de faire une interprétation de la cartographie du discours au sein d'un forum par les relations mutuelles entre les mondes lexicaux. Nous esquissons ensuite certains liens avec le contexte d'énonciation au sein du FCPE par l'usage de variables exogènes. Ce processus d'analyse permet d'avancer certaines hypothèses quant à la dynamique du discours sur la GAR. Hypothèses qui impliquent nécessairement un retour au texte, ce qui est souvent suggéré par les utilisateurs d'Alceste en sciences sociales (Kalampalakis, 2003; Dallud-Vincent, 2011).

Dans un premier temps, nous procédons à une description statistique du corpus. Nous nous assurons que le nombre total d'UCE classé est satisfaisant pour chacun des corpus²¹. Nous décrivons ensuite l'étendue du corpus : nombre de mots pleins, nombre d'occurrences; nombre d'hapax (cf Annexe 2 : glossaire Alceste, p. 154). Cela nous donne un indice sur la « cohérence » du discours. Nous soulignons ensuite l'importance du poids de chacune des classes en termes d'UCE classée.

Dans un deuxième temps, nous présentons le vocabulaire type de chacune des classes obtenues pour les différents corpus. Si nous avons procédé à l'analyse des classes à partir de l'ensemble de leur lexique constitutif statistiquement significatif (seuil du χ^2 à 0,01 %), nous nous concentrons surtout sur les formes qui se voient attribuées la plus forte « clé d'association » (fondé sur la métrique du χ^2 d'association). Cela permet de donner une première caractérisation d'un monde lexical en présentant son « topos » dont nous tentons de circonscire le sens. Nous « nommons » ainsi la classe en référence à son vocabulaire constitutif. Nous nous livrons alors à une première interprétation plutôt sommaire qui vise à établir des liens sémantiques entre les différentes formes présentes au sein d'une classe.

Une fois effectué ce premier travail de délimitation sémantique des classes, nous proposons d'analyser les relations entre les différentes classes d'un même corpus. Cette seconde étape permet de penser le discours non pas comme une série d'éléments disjoints, mais plutôt comme un ensemble d'éléments unis par des relations d'association et de dissociation. Pour ce faire, nous utilisons le dendrogramme représentant la partition effectuée par la CHD, afin d'en reconstituer la fragmentation. Ici, nous nous fondons sur une méthode proposée par Kalampalakis (2003) qui vise à reconstituer sémantiquement le processus de CHD.

Puisque nous faisons une analyse centrée sur le FCPE, nous proposons d'en dresser la dynamique interne en comparant les éléments des corpus des acteurs

²¹ Reinert (1998b) souligne qu'au moins 50 % des UCE doivent être classés afin que l'analyse soit pertinente.

politiques et civiques, mais aussi en utilisant les variables exogènes afin d'éclairer le contexte d'énonciation. Nous faisons ensuite une analyse de la dynamique externe des forums, soit quels éléments du discours sont perméables entre le forum de production des idées représenté par la presse écrite et le FCPE.

À cette étape, l'interprétation est nécessairement incomplète, puisque les données obtenues par Alceste ne permettent, au mieux, que de partiellement reconstituer « l'histoire » du discours et ne visent pas à en reconstituer la logique rhétorique. Nous pouvons à ce stade faire des inférences et des hypothèses sur ces aspects. L'utilisation d'une méthode d'analyse discursive des « récits d'actions publiques » saura alors nous éclairer sur « l'articulation » du discours sur la GAR et son usage par les acteurs.

Chapitre 3 – la GAR dans l'écheveau des politiques éducatives québécoises : genèse de la gestion axée sur les résultats (1980-2010)

La GAR est une politique qui vise à infléchir de manière substantielle les modes de régulation institutionnels au sein du système éducatif. Elle s'est actualisée sur le plan législatif dans la décennie 2000 par trois lois (PL 82, PL 124 et 88). Cette politique met en place de nouveaux outils de gestion (plans stratégiques) ou de régulation (outils de contractualisation, de reddition de comptes, indicateurs de suivi) qui sont censés mieux aligner les objectifs et le fonctionnement des établissements scolaires avec des objectifs fixés contractuellement à des niveaux d'action « supérieurs », ceux des commissions scolaires (CS) et du ministère de l'Éducation du loisir et du sport (MELS). Cet alignement s'oriente donc vers des « résultats » à viser aux différents niveaux d'action du système (voir infra la section 3.5, pour plus de détails sur son contenu précis). On peut avancer en première analyse qu'il s'agit là d'une version québécoise d'une obligation de résultats (Lessard & Meirieu, 2004) où de nouveaux modes de régulation se superposent à des régulations existantes de nature bureaucratique ou professionnelle (Maroy, 2008).

Notre propos est de démêler dans ce chapitre quelques-uns des fils autour desquels s'est construit la GAR dans les trois dernières décennies de la politique éducative québécoise. Ainsi, nous examinerons la politique de gestion axée sur les résultats au Québec en montrant qu'elle procède et se conjugue à plusieurs processus de changements qui la précèdent. Primo, un changement normatif de la conception de la justice scolaire, sous-tendant les finalités des politiques scolaires : on passe d'une « égalité des chances d'accès » à une « égalité des chances de succès, de réussite », voire à une visée de « réussite de tous », en fin de scolarité secondaire. Secundo, une montée de logiques de concurrence et de choix scolaire dans le système, couplée à une diversification de l'offre éducative, logique qui se justifie au nom d'une recherche de la « qualité » du système éducatif et de la réponse aux besoins de ses usagers et de la société. Tertio, la recherche d'un équilibre entre « centralisation et décentralisation » dans les structures de pouvoir, la répartition des compétences et ressources au sein du système québécois. Enfin, la montée d'un outillage statistique de plus en plus dense qui prend place dès les années 90 et accompagne une planification stratégique ciblée et chiffrée. Ce processus participe de la montée d'un « gouvernement par les nombres » (Rose, 1991; Ozga, 2009; Felouzis & Hanhart, 2011), il préfigure et va se renforcer avec la mise en place ultérieure de la GAR.

Ces quatre logiques transformatives, concomitantes ou successives – plus ou moins voulues par les politiques – vont s'articuler et se composer avec la promotion politique explicite de la GAR, qui se déploie principalement dans les années 2000. Plus précisément, ces quatre courants de changement ont affecté à des degrés divers les arrangements institutionnels constitutifs du système québécois et ont conditionné ultérieurement la trajectoire propre de la GAR. Réciproquement, cette dernière peut en affecter la signification, les effets ou la portée (voir le chapitre 6). Dès lors, lorsque ces changements tendent à se composer avec la politique de la GAR (depuis la fin des années 1990), ils s'articulent d'une façon tout à fait singulière

et nouvelle par rapport à la situation antérieure (et encore potentiellement évolutive) ; cette configuration singulière aurait pu être différente, et d'autres « possibles latéraux » auraient pu être actualisés, si les acteurs en présence, leurs rapports de force ou d'influence, leurs idées ou les institutions existantes avaient été différentes (voir chapitres 5 et 6). En d'autres mots, même s'ils se sont parfois articulés dans les faits et dans leur chronologie, nous distinguerons analytiquement ces quatre processus, en montrant qu'ils se sont aussi développés avec une *relative* autonomie et que plusieurs articulations de ces processus ont ou auraient pu pratiquement et théoriquement s'envisager. Ainsi, différentes formes de couplage entre ces processus ont pu se succéder pendant la période analysée : par exemple, la recherche de la « réussite pour tous » a pu être poursuivie en promouvant tantôt une plus grande autonomie des établissements et une reddition de comptes aux communautés locales (années 90), tantôt un resserrement du contrôle central autour des résultats (années 2000). Le développement d'un appareillage statistique, instrument de pilotage des politiques, s'est développé parallèlement à l'évolution normative des finalités des politiques, sans qu'un de ces processus ne commande l'autre dans un premier temps (Doray & al., 2011). Par la suite, le développement de la GAR s'est appuyé et a couplé ces changements relativement autonomes, de manière singulière.

Dans ce chapitre nous présenterons **descriptivement** ces courants de changement qui se sont conjugués et ont contribué à préparer et modeler la trajectoire ultérieure de la GAR : 1) l'évolution et la complexification des objectifs d'égalité et de justice sociale dans la politique scolaire ; 2) la montée de préoccupations de qualité éducative, qui se traduiront notamment dans une diversification de l'offre et la montée d'une concurrence scolaire ; 3) la recherche d'un équilibre entre centralisation et décentralisation de la gouvernance du système ; 4) la montée de la gestion par les nombres et de la « statistique » comme instrument clé d'action publique. Dans la dernière section, nous présenterons schématiquement le contenu formel des lois promouvant la GAR, dont nous analyserons plus en détails le mode de « fabrication » au chapitre suivant.

Comme on l'a déjà indiqué, cette présentation procède d'une (ré)interprétation de la littérature scientifique existante, qui tantôt en reprend certaines idées, tantôt la prolonge, tantôt en relativise certains constats. Notre but ici n'est pas de faire un compte rendu exhaustif et critique de cette littérature mais de faire ressortir une vision d'ensemble des orientations des politiques québécoises et du contexte dans lesquelles prend naissance la GAR, en veillant à ne pas en surévaluer la cohérence. En effet, nous considérons, à la façon de S. Ball (Ball, 1994), que la trajectoire d'une politique éducative telle que la GAR ne doit pas être conçue dans une optique linéaire et chronologique. A l'opposé, nous considérons une politique comme une construction mouvante d'un ensemble de discours, d'instruments, d'institutions, de relations sociales entre acteurs dont l'agencement et la configuration se transforment au fil du temps, impliquant divers processus de changement des institutions existantes mais aussi d'invention de catégories nouvelles.

3.1 Transformation des objectifs d'égalité scolaire : de « l'égalité d'accès » à la « réussite de tous »

La première évolution dont rend compte la littérature concerne la conception de la justice scolaire sous-jacente aux politiques éducatives, notamment au niveau de l'enseignement obligatoire. La manière dont on pense une « école juste » se transforme : il ne s'agit plus seulement de garantir une égale « accessibilité » de tous à l'éducation mais de favoriser voire de garantir une « réussite pour tous », notamment par rapport à l'obtention d'un diplôme.

La préoccupation de l'accessibilité de l'éducation est ancienne au Québec puisqu'elle fut mise en avant dès les années 50 par le milieu intellectuel québécois. Elle devient un enjeu public par l'intermédiaire des mémoires déposés à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay ; 1953-1956). Cette préoccupation du public quant à l'accessibilité scolaire est reprise comme enjeu politique par le Parti libéral du Québec au moment de la « révolution tranquille » (années 60) et se cristallise dans les motifs qui fondent la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (Commission Parent ; 1963-1964) et les solutions proposées dans le Rapport Parent. La Commission Parent a donc promu deux idées clés, qui constituent depuis lors des conventions sociétales assez largement partagées, même si elles ne sont pas incontestées : l'éducation pour tous et la promotion d'un projet éducatif « national », d'un projet politique de développement et de modernisation de la société québécoise par l'éducation (Corbo, 2002; Rocher, 2004). La Commission Parent apparaît donc à cet égard comme un point tournant sur les plans politique et symbolique.

La « démocratisation de l'accès à l'éducation » au nom du « droit de tous à l'éducation », fut selon Rocher une des quatre démocratisations clés visées par le rapport Parent (Rocher, 2004). Selon André Brassard (2006), depuis la Révolution tranquille jusqu'au début des années 80, les politiques vont être centrées sur cet objectif de « promotion de l'accessibilité de l'éducation pour tous » (Brassard, 2006, p. 24). Ce dernier motive un ensemble de réformes qui se multiplient dès les années 60 : obligation de fréquentation scolaire jusque 15 ans, aide au financement des commissions scolaires par l'État et gratuité scolaire, construction d'écoles et de « polyvalentes » (au curriculum unifié pour tous) surtout dans les régions peu équipées en services éducatifs, aides financières pour favoriser l'accès à l'enseignement post-secondaire, mesures « cherchant à pallier le fait que de nombreux jeunes demeurent moins égaux que d'autres » (ibid.). On pourrait ajouter au niveau post-secondaire, la création des Collèges, du réseau de l'université du Québec. Bref, nombre de politiques accompagnent et favorisent l'extension de l'accès de tous à l'éducation. Selon Rocher, les objectifs du rapport Parent sur ce plan furent atteints et dépassés dès 1988, selon un constat établi par le Conseil supérieur de l'éducation (Rocher, 2004).

Une seconde période, commence au cours des années 80-90 où l'éducation est tiraillée entre « excellence » et « réussite pour tous » (Brassard, 2006 ; Proulx, 2007). Nous reviendrons dans un point suivant sur les politiques et évolutions sociales qui vont chercher à répondre à cette nouvelle problématique de la « qualité » de l'école. Nous souhaitons tout d'abord revenir sur les conditions qui

vont favoriser l'émergence parallèle d'une sorte d'*aggiornamento* de la vision de l'égalité des chances dont le point d'orgue prend place en 1995-96.

En effet, au début des années 90, presque trente ans après la commission Parent, le décrochage scolaire devient un problème social et politique qui est perçu comme de plus en plus crucial (Brassard 2006 ; Deniger, 2012 ; Doray & al. 2011, Proulx, 2007 ; Tondreau & Robert, 2011). Selon J.P. Proulx (2007, p. 143), « un virage se produit » dès 1990 lorsque le ministère produit un document d'orientation *Notre force d'avenir : l'éducation*. On y explique qu'il faut retrouver le sens de la mission éducative pour être en mesure d'aborder le XXI^e siècle :

Il faut faire en sorte que toutes les écoles soient des écoles de la réussite. Il y va de l'avenir des jeunes. Il y va de l'avenir du Québec. Pour relever les défis actuels, je propose qu'un même objectif nous guide et nous rassemble au cours des prochaines années : **assurer la réussite éducative du plus grand nombre.** (MEQ, 1990, p.3).

Cependant, selon Tondreau et Robert (2011), le décrochage devient un problème politique et sociétal également en raison des controverses que suscitent les politiques ministérielles des années 80, notamment auprès des syndicats enseignants. Plusieurs raisons croisées jouent : tout d'abord, des études (notamment Ministère de l'éducation du Québec (MEQ), 1990, Boudreault, 1992 –cités par Tondreau et Robert, 2011) montrent que le taux de décrochage²² est en croissance depuis 1983 et atteint 36% en 1991. Cependant, cette croissance du décrochage serait surtout due à une modification ministérielle de la « note de passage » au secondaire (de 50 à 60%) visant en 1982-1983 à améliorer « la qualité de l'éducation » et ce malgré un plan « de lutte contre le décrochage » mis en place à la même époque par le ministre²³. Une controverse sur la politique ministérielle s'est en effet développée à ce sujet de la part d'étudiants, de pédagogues et d'organisations syndicales, qui pensent que les nouvelles règles de passage accentuent le décrochage. En particulier, la Centrale de l'Enseignement du Québec (CEQ), syndicat qui regroupe à l'époque l'essentiel des enseignants du niveau primaire et secondaire, se mobilise contre l'échec scolaire et en faveur de la réussite ; « la Centrale souhaite faire de l'abandon des études un enjeu sociétal qui doit être débattu publiquement » (Tondreau et Robert, 2011, p. 104). La Centrale lance alors une vaste campagne de sensibilisation dans toutes les régions du Québec (publiée sous le titre « Réussir l'école, réussir à l'école » CEQ, 1991) qui vise à faire des propositions pour lutter contre le décrochage. Selon M. A. Deniger (2012), « La vaste campagne de la centrale de l'enseignement du Québec sur la réussite éducative (voir notamment CEQ, 1991) a contraint l'État et la société civile à agir devant une situation perçue comme un grave problème social. » (Deniger, 2012, p. 71).

Dans ce contexte, selon Doray et al., la promotion de la « réussite » (ou son envers la lutte contre le décrochage) devient « un référent normatif majeur » pour l'action du

²²Au Québec, la notion de décrochage est entendue en 2009 comme «les sorties sans diplôme ni qualification, parmi les sortants en formation générale des jeunes». Le calcul est le suivant : «Élèves sortants sans diplôme, ni qualification sur Ensemble des élèves sortants du secondaire, en formation générale des jeunes» (voir Démarche méthodologique, MELS 2009; <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/AnnexeMethodologieDecrochage.pdf>). Il est à noter que cette définition a évolué au cours du temps.

²³ Ce changement de seuil devait être implanté graduellement. Il fut officialisé par le biais d'un règlement modifiant le régime pédagogique au secondaire (CSE, 1982). La dernière cohorte de 5^e secondaire à avoir bénéficié du seuil de 50% fut celle de 1985-86.

Ministère de l'éducation (Doray & al., 2011, p. 207). En 1992, la lutte contre le décrochage occupe une place centrale dans « le plan d'action (ministériel) de 1992, *Chacun ses devoirs* qui prolonge le document d'orientation de politique, alors que dans le texte de présentation du document, l'obtention du diplôme d'études secondaires est présentée comme un impératif » (ibid., p. 207). Un objectif de 80 % des élèves du secondaire diplômés endéans 5 ans est fixé. Selon les mêmes auteurs, il y a là un « virage de l'action publique [qui] est imposé par le contexte économique, en particulier par les exigences croissantes des qualifications à l'emploi » (ibid., p. 207).

Le plan d'action « Chacun ses devoirs » n'éteint pourtant pas les controverses, et la question du décrochage et de la réussite va constituer une des thématiques clés des « États Généraux de l'éducation », parallèlement à d'autres comme celle de « la qualité » ou de l'autonomie de l'établissement sur lesquelles nous revenons plus tard. Selon Proulx (2007), parmi les éléments déclencheurs de ces États généraux, il y a en effet le problème du « décrochage » et le sentiment d'urgence qu'il a provoqué dans la population. En effet, la CEQ, prolongeant dans le « rapport Pagé²⁴ » son action de sensibilisation, invite le gouvernement dès 1992 à un débat public : « Il faut un débat public en profondeur sur les objectifs et les moyens de l'éducation à la veille de l'an 2000 (Pagé, 2002) » (cité par Proulx, 2007, p. 144). Ce débat sera également demandé par le Parti Québécois, dans sa plateforme électorale au moment du déclenchement des élections de 1994. Suite à la victoire du Parti québécois, les « États généraux » de l'éducation seront lancés par le gouvernement du Parti Québécois de Jacques Parizeau, qui les présente comme un « débat global », un « moment de réflexion collective sur les objectifs que notre système d'éducation doit poursuivre à l'avenir, à l'aube du XXI^e siècle » (cité par Proulx, 2007, p. 138).

Le rapport issu de ces États Généraux va ainsi vouloir prolonger et renouveler l'intention d'égalité des chances et de démocratisation du rapport Parent en passant de « l'égalité d'accès à l'égalité de succès » comme objectif général de politique éducative : « Au contraire, nous croyons qu'il faut s'attaquer avec plus de vigueur à cet aspect inachevé de la réforme en intensifiant les efforts en vue d'accroître l'accès du plus grand nombre à l'éducation, en particulier des groupes défavorisés, et plus encore, en vue de passer de l'accès au succès ». Dans les chantiers prioritaires issus des débats, le rapport fait de la nécessité de « remettre l'école sur ses rails en matière d'égalité des chances », le premier des 10 chantiers prioritaires issus de ses travaux (chantier prioritaire 2.1 <http://www.mels.gouv.qc.ca/etat-gen/rapfinal/s2-1.htm> dont la citation en amont est extraite).

Comme Proulx (2007) l'avance, certains aspects des États généraux prolongent des débats antérieurs, mais ce forum va les porter plus loin ; leurs recommandations (les chantiers prioritaires) vont se retrouver pour partie dans le plan d'action ministériel « Prendre le virage du succès »²⁵ (MEQ, 1997), qui consacre ainsi la nouvelle finalité éducative de la « réussite de tous ». Dans ce plan d'action, on retrouve aussi clairement les prémisses d'une logique de « gestion par les nombres », dans la mesure où la « réussite » est traduite en objectifs chiffrés et soumise à un

²⁴ Il s'agit du rapport de Lorraine Pagé, présidente de la CEQ, cité par Proulx, 2007.

²⁵ Les orientations de ce plan d'action seront reprises, pour l'essentiel, dans la loi 180 (1997).

échancier. En effet, le rapport des ÉGÉ met aussi en avant « que le fait de fixer des objectifs clairs à chaque ordre d'enseignement en matière d'accès et de diplomation est une avenue intéressante » (rapport final États généraux, 1997, cité dans Doray & al., 2011, p. 211). Pour Doray et al., la statistique devient un « outil de suivi de l'action publique » (p. 211). Nous y reviendrons (infra 3.5).

3.2 Qualité éducative, diversification de l'offre et développement des logiques de choix et de concurrence

Selon Brassard (2006), si les politiques des années 60 et 70 accompagnent et favorisent l'extension de l'accès de tous à l'éducation, dès 1965 des critiques sur le système et « des doutes sur la qualité de la formation ont commencé à se faire entendre » : enseignement dépersonnalisé des « polyvalentes », nivellement par le bas des enseignements dispensés, problèmes d'accès liés aux transports.²⁶

Les années 80 prolongent ce moment de critique et marquent l'émergence des thèmes de la qualité, de l'excellence et de l'école efficace, de la remise en question de la qualité de l'école publique (Brassard, 2006 ; Tondreau, 2011). Selon J.P. Proulx (2007), la question de la « qualité » va prendre une importance croissante au cours des années 80. On dénonce l'« école fourre-tout », expression reprise pendant toute la décennie (p. 142). Le Conseil supérieur de l'éducation(CSE) lance le débat sur la qualité de l'éducation dans son rapport annuel de 83-84. Il propose de « redonner à l'école un rôle prioritaire dans le développement intellectuel » (p. 14), un thème central des futurs États Généraux. Selon Proulx (2007) le thème est repris dans un avis du CSE de 1985 sur le régime pédagogique et gagne l'opinion publique. La Fédération des commissions scolaires catholiques lance en 1986 une démarche de consultation en vue de la tenue d'« états généraux sur la qualité de l'éducation ». Cette préoccupation de la qualité et de l'excellence va être combinée à celle de la réussite dans le plan d'action ministériel *Chacun ses devoirs* (1992) déjà évoqué, où « le discours sur la qualité de l'éducation n'est pas évacué. Il s'élargit plutôt à celui de la réussite » (Proulx, 2007, p. 144).

La préoccupation de la qualité va aussi être au cœur de la mission du rapport du groupe de « sages » que le gouvernement charge en 1994 de réfléchir sur la visée des programmes scolaires et les profils de formation au primaire et au secondaire (le rapport Corbo, 1994). Ce groupe va s'interroger sur le type de contenu curriculaire à promouvoir pour « préparer les jeunes au 21^{ème} siècle », pour reprendre le titre de leur rapport²⁷.

Cette préoccupation sera reprise par les États Généraux (parallèlement à ses autres interrogations, notamment sur la réussite ou les structures de gouvernance du

²⁶ Ces critiques donnent lieu à un ensemble de programmes et réformes visant à y faire face : Programmes cadres dans les années 1970, régime pédagogique qui spécifie les contenus et temps d'enseignement, programmes « par objectifs » avec évaluation et guides pédagogiques, proposition d'un établissement scolaire plus autonome et mieux intégré dans la communauté locale, une idée envisagée tout d'abord dans un « livre blanc » ministériel intitulé « une école communautaire et responsable » de 1982 qui envisage de donner à l'école un statut d'entité juridique autonome ; idée qui sera assez largement reprise par la suite (voir ci-après, 3.3).

²⁷ Tondreau et Robert (2011) précisent de plus que le CSE publie la même année « Rénover le curriculum du primaire et du secondaire » (CSE, 1994a) et « Pour des apprentissages pertinents au secondaire », qui invitent également à revoir les « profils de sortie des élèves du primaire et du secondaire ».

système). La réforme curriculaire était l'un des dix chantiers prioritaires énoncés dans le rapport de la Commission des ÉGÉ. En 1997 la ministre Pauline Marois lance une opération de modification majeure du curriculum national avec *L'École, tout un programme : énoncé de politique éducative* (1997). La « réforme » ou le « renouveau pédagogique », soit une réforme curriculaire et de l'approche pédagogique dorénavant orientée par une « approche compétence », vise la réussite pour tous sans pour autant abaisser les niveaux d'exigences (Lessard & al. 2007)²⁸.

On peut avancer l'hypothèse que ces débats sur la « qualité éducative » au cours des années 80/90²⁹, sur l'inefficacité relative de l'école publique à rencontrer des demandes de préparation des élèves à la société et à l'économie à venir, ne sont pas indépendantes de transformations économiques et sociales importantes qui changent les enjeux de l'école et conduisent à des évolutions de la demande des parents notamment de classes moyennes, de façon assez indépendante des politiques gouvernementales d'ailleurs. Ces classes sont en effet de plus en plus « inquiètes » pour l'avenir de leurs enfants en raison notamment de la fragilisation de leur atouts sociaux et scolaires, dans un contexte de concurrence économique accrue, d'inflation des diplômes et de concurrence accrue des diplômés sur le marché du travail (Ball, 2003 ; Lessard & Levasseur, 2007³⁰ ; Power & al. 2003 ; van Zanten, 2003 ;).

Cependant, ces mêmes facteurs peuvent en outre être mobilisés pour comprendre la montée d'une concurrence scolaire accrue entre école publique et privée au Québec, surtout à partir des années 80/90. Outre l'influence croissante d'un modèle « marchand » ou « néolibéral » valorisant la concurrence scolaire comme vecteur de l'amélioration des écoles que certains groupes d'intérêts promeuvent dans le contexte québécois depuis les années 80 (en particulier l'Institut Frazer et l'Institut économique de Montréal ; Lessard & al., 2010), c'est en effet à partir des nouvelles demandes des classes moyennes face à l'école que plusieurs auteurs tentent d'expliquer la montée de l'école privée³¹ au Québec dans les parts de « marché éducatif » face à l'école publique (Lessard & Levasseur, 2007 ; Tondreau & Robert, 2011). En effet,

Dans pareil contexte, il ne faut pas prendre de chances avec l'avenir de nos enfants, se disent les parents de classe moyenne. Assurons-leur les meilleures écoles,

²⁸ Nous ne développons pas une analyse de cet important volet de la réforme, car elle nous semble peu interagir avec les outils et la philosophie de la GAR qui survient par la suite.

²⁹ Et qui perdurent dans les décennies suivantes.

³⁰ Lessard et Levasseur résumant bien les motifs d'inquiétude : « la mondialisation économique, le libre-échange, l'évolution technologique, l'abolition des frontières sont sources à la fois d'opportunités, mais aussi d'inquiétudes, car ils échappent au contrôle de tout un chacun. Aussi, la massification des systèmes éducatifs a entraîné l'inflation des diplômes et la surqualification des demandeurs d'emploi. Le diplôme est tout aussi nécessaire qu'il y a une génération, mais il ne garantit plus (et n'est plus perçu comme garantissant) la mobilité sociale ou le maintien du statut social entre les générations. » (Lessard & Levasseur, 2007, p. 350).

³¹ L'école privée est en effet une réalité ancienne au Québec. A l'époque de la Révolution tranquille, les écoles privées furent maintenues et même financées à hauteur de 60% de leur coût moyen car « l'État québécois n'a pu asseoir sa légitimité en tant qu'État pédagogue et prendre dans le champ éducatif la place occupée par l'Église catholique qu'à la condition que celle-ci puisse y sauvegarder ses intérêts institutionnels et religieux » (Lessard & al. 2010, p. 40). Cependant, les anciens « collèges classiques » se sont laïcisés depuis la révolution tranquille et les « institutions privées actuelles jouent davantage la carte de la qualité et de la liberté de choix des parents, que celle de la religion » (ibid, p. 41)

collèges et universités, au pays ou à l'étranger. Payons s'il le faut des frais de scolarité élevés ou des suppléments pour des services de meilleure qualité, afin d'assurer un avantage compétitif à nos enfants, et leur donner un atout supplémentaire dans ce qui s'annonce ou est déjà un univers de concurrence élargi et rude. (Lessard & Levasseur, 2007, p. 350).

Ainsi pourrait s'expliquer (partiellement au moins) une augmentation de la part relative des élèves scolarisés dans des écoles privées dans le système scolaire québécois, dès les années 70-80 (de 5, 2% à 11% des élèves entre 1970 et 1980 au secondaire selon Robert & Tondreau, 1997), et davantage encore par la suite (18 % en 2007/08 selon Lessard & Levasseur, 2007), un phénomène également favorisé par l'augmentation du nombre d'écoles privées (malgré un moratoire assigné à leur développement).

Ainsi, se développent des phénomènes d'interdépendances compétitives (Maroy & van Zanten, 2007) entre écoles privées et publiques. Les écoles publiques et les commissions scolaires ne peuvent plus ignorer que de plus en plus de « bons » et « moyens élèves » tendent à préférer l'école privée à l'école publique, surtout dans les contextes urbains et métropolitains. Lessard & al. (2010) avancent d'ailleurs l'hypothèse qu'il est vraisemblable que la création d'un « bulletin des écoles »³² a eu pour effet d'accentuer le phénomène de transfert de ces bons élèves dans les écoles privées, ce qui pourrait expliquer l'écart de performance qui a grandi entre secteur public et privé, entre 2001 et 2007.

De ces interdépendances et de la concurrence entre secteur privé et public, va résulter selon Lessard et Levasseur (2007) une forme de « réponse » des commissions scolaires publiques, sous formes d'une différenciation accrue de l'offre scolaire au sein du secteur public, d'un développement de « projets et programmes particuliers », qui impliquent souvent des formes de sélection scolaire à l'entrée (« programme international », sports, arts, langues, sciences, informatique etc.).

Il y a en somme une tendance très nette, au sein du secteur public, à différencier les écoles et les cheminements qu'elles offrent en fonction d'une perception de la demande sociale, d'une pression de la concurrence, dans un contexte politique qui veut rapprocher l'école de la « communauté locale » et de ses usagers. (Lessard & Levasseur, 2007).

Effectivement, ce développement intervient de façon nette dans les années 90/2000, après que la loi 180 (1997) issue des ÉGÉ ait favorisé une forme d'autonomie des établissements, la reconnaissance de leurs « projets éducatifs » élaborés par la communauté locale, et, au premier chef, par les parents (voir ci-après, le point 3.3). Cette multiplication des projets particuliers peut dès lors contribuer à créer de la concurrence interne au secteur public, dans la mesure où il existe au Québec, depuis la loi 180, une forme de choix au sein du système public (Proulx, 2009, p. 133).³³

³² Ce « palmarès » est un classement des écoles aux épreuves ministérielles communes publié d'abord par le magazine *L'Actualité* depuis 1999 et par le Ministère de l'éducation ensuite.

³³ L'article 4 de la loi sur l'instruction publique (LIP) (introduit dès 1988) prévoit que les parents peuvent choisir « parmi les écoles de la commission scolaire dont il relève (...) celle qui répond le mieux à leur préférence ou dont le projet éducatif correspond le mieux à leur préférence » (Proulx, 2009, p. 133). Priorité est cependant accordée aux élèves dont le domicile est le plus proche et les transports remboursés aux parents sont limités.

On pourrait donc souligner qu'il y a une forme d'abandon (ou d'érosion) de fait d'une politique d'homogénéisation de l'offre et des programmes scolaires, qui allait de pair avec la promotion de l'accessibilité et d'égalité des chances dans la période précédente (60/70). Les « possibilités de choix » d'école s'accroissent, les programmes particuliers des écoles publiques pour concurrencer les écoles privées explicitement élitistes tendent à réintroduire dans les finalités éducatives des préoccupations « d'excellence », de « qualité » qui autorisent des différenciations accrues de l'offre éducative.

Dans le cas québécois, on peut souligner qu'il n'y a pas eu de politique volontariste de promotion d'un quasi-marché par les pouvoirs publics que l'on peut retrouver dans le cas anglais par exemple (Felouzis, Maroy & van Zanten, 2013) ; on peut néanmoins remarquer que les gouvernements successifs ne prennent aucune mesure visant à limiter cette concurrence scolaire et la différenciation des enseignements et apprentissages qu'elle génère. D'un côté en effet, une modification du régime de financement du secteur privé n'est pas à l'agenda politique (même si certains groupes d'intérêt comme les organisations syndicales le demandent – voir le chapitre 4) ; de l'autre, la différenciation des projets d'écoles n'est pas interrogée dans ses effets potentiels en termes de différenciation accrue des publics des établissements, différenciation qui, selon Lessard et Levasseur (2007), pourrait être à la source de la stagnation voire de la diminution de l'efficacité d'ensemble du système éducatif québécois en termes de taux de diplomation. Ces évolutions procèdent sans doute essentiellement de logiques d'acteurs locaux (tels les parents ou les commissions scolaires), mais elle est aussi encouragée par l'action organisée de certains groupes d'intérêts privés (voir le rôle de l'IEM, dans Desjardins, Lessard & Blais, 2011) promouvant explicitement le modèle du marché scolaire. Cependant, elles ne sont pas non plus découragées ou combattues par des politiques publiques explicites.

3.3 La recherche d'un point d'équilibre entre centralisation et décentralisation

La décentralisation est un mot clé dans la littérature scientifique consultée, car elle fut au cœur d'épisodes multiples et importants des politiques scolaires québécoises. Surtout, elle s'est traduite par la constitution de plusieurs outils et arrangements institutionnels locaux (projet éducatif, conseil d'établissement) importants pour notre propos dans la mesure où ils ont perduré jusqu'à aujourd'hui alors qu'au départ ils étaient porteurs d'une logique normative (valorisation d'une philosophie de participation de la communauté) différente de celle qui oriente la GAR (doctrine néo-managériale). Toutefois, on pourra le constater, le mixage de ces logiques normatives, distinctes voire opposées sur un plan discursif, apparaissent assez rapidement dans les instruments d'action publique mis en place, avec des dosages évolutifs.

En suivant ainsi un des meilleurs spécialistes de cette question (Brassard, 2006, 2007 ; Brassard, Lusignan & Pelletier, 2013), on pourrait ainsi avancer que la politique scolaire québécoise est depuis le rapport Parent (1963) en quête d'un équilibre (instable et, en tous les cas, difficile à trouver) entre centralisation et décentralisation. Son analyse est d'ailleurs confortée par la plupart des autres auteurs consultés (Dembélé & al., 2013 ; Lessard, Henripin & Larochelle, 2004 ; Pelletier, 2004 ; Labelle & Saint-Germain, 2001).

Ainsi pour Brassard (2006), le « cadre de la gestion scolaire » se transforme depuis la fin des années 50 jusqu'aux années 2000, sous l'influence de quatre processus :

- la mainmise de l'État sur le système éducatif avec la création du ministère de l'éducation en 1964, l'accentuation ultérieure de la centralisation avec des pouvoirs et responsabilités exercées par les Commissions Scolaires qui sont attribuées progressivement au ministère et, enfin par des actions de normalisation et de contrôle;
- la déconfessionnalisation du système qui entraîne l'établissement de CS fondées sur la langue (francophones et anglophones) plutôt que sur base de la religion (CS catholiques et protestantes), à la suite d'une motion unanime de l'Assemblée nationale du Québec, rendue possible par un amendement constitutionnel de 1997³⁴ ;
- le processus de modification des territoires des CS, avec plusieurs vagues de textes juridiques qui viennent les concentrer et en limiter le nombre : ainsi, dernière en date, la loi 180 (1998) réduit les 158 CS confessionnelles à 72 CS linguistiques ;
- l'instauration progressive de mécanismes de participation et de consultation à différents niveaux du système (Comité de parents, Conseil d'orientation, Conseil d'établissement) dont l'appellation, la composition, les responsabilités et les pouvoirs vont se modifier au gré des législations.

Un mouvement de centralisation démarre donc avec la révolution tranquille (le rapport Parent et la création du MEQ); il est relayé par la fusion des CS et leur déconfessionnalisation. Il est souvent justifié et associé à des mesures visant à promouvoir l'égalité d'accès à l'éducation, à « égaliser » les opportunités de scolarisation à travers tout le territoire mais aussi à « standardiser » davantage les conditions de scolarisation de tous les québécois (voir 3.1). Cependant, cette « centralisation » va faire l'objet de critiques dès le milieu des années 60 (voir Brassard, 2006 et supra le point 3.2). On voit se développer au cours des années 70/80 au Québec, comme dans d'autres systèmes éducatifs, une préoccupation de donner plus de place à « l'établissement et son autonomie ». Par-delà, les sources internationales de ce mouvement qui tendent à mettre en cause le régime de l'État-providence, liées aux chocs pétroliers et à la fin de la période de croissance soutenue des années 60 (Lessard, 2004), plusieurs auteurs soulignent qu'il procède à la fois d'une critique de la centralisation/bureaucratisme excessive, mais aussi de la croyance que l'autonomie pourrait améliorer la réussite, la qualité et l'adaptation aux besoins locaux (Brassard, 2006 ; 2007 ; Pelletier, 2004 ; Labelle & Saint-Germain, 2001). Brassard (2007) parle d'une « conception participative et communautariste » (p. 38) de gouvernance scolaire.

Deux périodes de décentralisation vont ainsi se développer, avant la nouvelle « recentralisation » liée à la GAR (voir infra la section 3.5) (Brassard 2007 ; 2008 ; 2009).

³⁴ La visée de « déconfessionnalisation du système » est bien antérieure et soumise à de nombreuses tensions notamment juridiques (Rocher, 2004 ; Brassard, 2007) ; ainsi la loi 107 (1987) prévoyait déjà des CS linguistiques mais ne fut finalement appliquée qu'après amendement de la constitution canadienne obtenu en 1997 ; par ailleurs la Loi 118 (2000) abolit le statut confessionnel des établissements.

3.3.1 Première période : 1979-1988 : l'émergence de « l'autonomie de l'établissement » et de ses outils (projet éducatif et conseil d'orientation) comme contrepoids à la « centralisation bureaucratique »

Au cours de cette période, Brassard identifie un premier mouvement de décentralisation axée sur l'autonomie de l'établissement qui se manifeste dans la loi 71³⁵(1979) et ensuite le « livre blanc » du ministre Laurin intitulé « Une école communautaire et responsable »³⁶ (1982). Ces textes promeuvent à la fois l'idée que l'école peut devenir un lieu de gouvernance autonome, orienté par un « projet éducatif » local, concerté avec les parents et la communauté locale dans « un conseil d'orientation », alors que par ailleurs, la direction acquiert une marge de manœuvre vis-à-vis des CS.

Par la suite, on assiste à un « repli » vers une position plus centralisatrice et la réaffirmation d'une logique hiérarchique plus conventionnelle pour l'établissement qui se cristallisent dans les lois 103 (1984) et 107 (1988). En effet, avec cette dernière loi, Brassard (2007) soutient que la balance des pouvoirs penche vers les directions plutôt que les conseils d'orientation au sein des établissements. La CS conserve par ailleurs ses compétences et son pouvoir face à l'établissement (par référence à la situation de 1979), à l'exception de la gestion des ressources confiée au directeur.

L'auteur considère cette période comme une lutte de différents acteurs institutionnels afin d'avoir la « maîtrise de la mise en œuvre du projet national d'éducation dans l'établissement par le moyen de son propre projet » (p. 38). La conception « communautariste et participative » de la gouvernance justifie toutes ces initiatives, même si dans les faits, la direction d'établissement (DÉ) a gagné des pouvoirs par rapport aux différents avatars du « conseil » représentant la communauté et les parents et que la CS garde nombre de prérogatives à l'égard de l'établissement.

3.3.2 Deuxième période : 1988-1998 : États-généraux et Loi 180

Suite à la loi 107, supposée être un point d'équilibre, A. Brassard estime cependant que « la situation qui prévalait au début de la décennie 1990 était loin d'être satisfaisante non seulement pour les gestionnaires d'établissement, mais aussi pour bon nombre d'autres intervenants, dont ceux œuvrant à l'échelon de la commission scolaire » (p. 41). Un débat sur la répartition des pouvoirs se redéveloppe dès lors, en lien avec les enjeux relatifs à la réussite des élèves et aux taux de décrochage, portés par la CSQ et les médias au cours de la fin des années 80 (voir supra 3.1). Ce débat va principalement se dérouler au moment des ÉGÉ, mais il va être précédé et alimenté par plusieurs rapports d'experts (Brassard, 2007 ; Proulx, 2007). Ces auteurs signalent d'abord les rapports d'un comité formé par le Ministère de l'éducation du Québec (MEQ), intitulés *Une marge de manœuvre à élargir* (1991;

³⁵ La loi 71 définit un statut juridique de l'école et de la direction. L'établissement est défini comme « lieu de gouverne local » par le biais du *conseil d'orientation* (CO) et du *projet éducatif* qui doit être établi à son niveau. L'établissement est organisé par deux « pôles de gouvernance »: le directeur agissant pour le compte de la CS et le CO qui émane de la communauté locale et des parents.

³⁶ Le livre blanc suggère de donner à l'établissement le statut juridique de « corporation » et la CS devient un organisme « au service de l'établissement ». Il définit « le projet éducatif » et propose la création d'un « conseil d'école », lieu de participation des parents qui devait contribuer à le définir avec l'équipe école. Ce livre blanc conduit à une opposition forte de plusieurs acteurs (CS, syndicats d'enseignants, représentants des confessions religieuses et de plusieurs parents) si bien que le projet de loi 40 découlant du livre blanc ne sera pas adopté par le gouvernement.

1992; 1993)³⁷. Lors de la même période, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), dans son rapport annuel de 1991-92, fait le constat de dérives bureaucratiques dans la gestion du système éducatif et suggère une réforme du mode de gestion : « [...] la nécessité que l'activité éducative soit adaptée aux besoins des élèves, la conjoncture sociale et un courant actuel très fort en gestion militent tous en faveur d'un autre modèle de gestion. Ce qui s'impose désormais, c'est la responsabilisation des acteurs et leur imputabilité » (CSE, 1992, p. 44). Le rapport met l'accent sur une responsabilité de gestion près du lieu de l'action, sur la planification stratégique, sur un partenariat élargi avec les parents et sur « l'imputabilité et l'évaluation institutionnelle ». Dans son rapport 1995-96, consacré à la question du partage des responsabilités, Le CSE (1996) précise en outre comment orienter le partage des responsabilités entre les différents paliers (avec le maintien des CS).

La Fédération québécoise des directions d'établissement (FQDE) fut un autre acteur actif du débat. Brassard souligne ainsi qu'en 1993 cette fédération « s'est engagée dans une réflexion sur l'organisation du travail dans le réseau de l'éducation au Québec » (p. 46). Sous l'angle de la répartition des pouvoirs, un rapport de 1996 préconise une réorganisation du système axée sur une décentralisation accrue au niveau de l'établissement et sur une diminution du lien hiérarchique vis-à-vis de la CS (statut juridique autonome de l'établissement et contrôle complet de son enveloppe budgétaire).

Suite aux débats des ÉGÉ (1995-1996), une section des rapports produits par la commission des États généraux³⁸ est consacrée à la répartition des pouvoirs et à la question de la décentralisation. Brassard (2007) considère que les positions qui y sont défendues sont similaires à celles prises par le CSE dans son rapport de 1995-96 (pouvoirs décentralisés au niveau de l'établissement, prépondérance des acteurs locaux et des usagers dans la prise de décision)³⁹. Le rapport final de la Commission des ÉGÉ (1996) proposera « dix chantiers prioritaires » dont un est consacré à la répartition des pouvoirs⁴⁰. On y suggère une modification des structures qui favorise plus d'autonomie à l'établissement tout en maintenant la cohérence du système (voir p. 51-52). Ainsi, il n'y a pas de modification majeure préconisée quant aux attributions de l'instance centrale, simplement qu'elle diminue son « emprise sur le système ». Les conseils d'établissements sont considérés comme chose acquise

³⁷ Selon Brassard (2007), les travaux du comité portent surtout sur « les préoccupations » des CS. Ainsi est relayée une conception des CS prônée par ces derniers : d'abord, la commission scolaire se définit comme le « local », plus précisément comme un « gouvernement local ». Ensuite, les établissements sont seulement considérés comme des unités organisationnelles faisant partie d'une commission scolaire et qui n'ont pas d'existence propre (p. 43).

³⁸ La Commission publiera trois rapports au cours de ses travaux : un exposé de la situation en janvier 1996, une synthèse des conférences régionales en juin 1996 et un rapport final qui sera déposé à la fin de septembre 1996 et rendu public en octobre de la même année (p. 49). Ce dernier rapport, comprendra des recommandations au gouvernement, à la demande expresse de la ministre de l'éducation Pauline Marois (Gosselin & Lessard, 2007).

³⁹ Il n'y a pas d'unanimité sur le sujet. Les syndicats d'enseignants ne sont pas favorables à cette forme de décentralisation au nom d'un danger d'iniquité et « d'éclatement du système ». Brassard (2007) signale aussi que les acteurs intermédiaires souhaitent un transfert de pouvoir du ministère vers les CS, alors que les acteurs locaux proposent que les CS deviennent un simple organisme de services.

⁴⁰ « Redistribuer les pouvoirs pour renforcer le pôle local et l'ouverture à la communauté »

ainsi que le projet éducatif⁴¹. Le rapport défend aussi le maintien des CS, qui devraient développer un rôle de planification stratégique.

Suite à ce rapport final des ÉGÉ, le gouvernement définit un plan d'action déjà évoqué *Prendre le virage du succès* (MEQ, 1997) avec sept lignes d'action pour la réforme qui d'après la ministre Marois reprennent l'essentiel des propositions du rapport final et sont tous liés à la finalité de la « réussite » qui est au cœur des ÉGÉ (Marois, 2007)⁴².

Mais nous nous centrons ici sur la décentralisation en faveur de l'établissement⁴³, qui est une de ces lignes d'action. L'idée principale est de promouvoir l'adaptabilité des services de l'école en fonction des populations desservies⁴⁴. Brassard souligne les évolutions suivantes du point de vue de la redistribution des compétences et pouvoirs :

- La loi 180 institue un *conseil d'établissement* (CÉ), dont la présidence est assurée par un parent. Les attributions confiées à ce conseil et à l'établissement le rendent dès lors responsable de la mise en œuvre du projet national d'éducation (Brassard, 2007, p. 87). Ainsi, l'établissement obtient des pouvoirs plus larges en ce qui a trait aux modalités de mise en œuvre du régime pédagogique et continue à définir le *projet éducatif*.
- La gestion des ressources reste sous le contrôle de l'établissement (continuité avec la loi 107). La décentralisation opérée porte aussi sur les attributions administratives de l'établissement. Celui-ci conserve le même statut particulier depuis 1979 car l'établissement est confirmé comme « lieu de gouvernance », mais il n'obtient pas le statut d'entité juridique autonome.
- Alors que dans les législations précédentes l'établissement était sous la responsabilité principale de la direction, Brassard avance que la loi 180 partage plutôt les pouvoirs entre direction et conseil d'établissement. L'auteur considère que ce déplacement de pouvoirs « se fait surtout au profit des parents » (p. 88). Ils sont le groupe majoritaire au CÉ puisque seul un parent peut en assumer la présidence⁴⁵. Or le conseil d'établissement doit adopter le projet éducatif et le budget.
- Les CS gardent un pouvoir important de surveillance sur l'établissement, car elles doivent s'assurer que les services éducatifs soient rendus. De plus, la CS doit approuver le budget des établissements. Il y a obligation du CÉ de transmettre un bilan annuel de ses activités à la CS.

⁴¹ Il est considéré comme « le contrat qui comporte des objectifs annuels en regard de la réussite éducative, des stratégies appropriées, des instruments d'évaluation institutionnelle à cet effet et qui détermine la nature, le moment et le mode d'intégration des contributions du milieu » citation du rapport des ÉGÉ in Brassard 2007, p. 52.

⁴² Selon Tondreau et Robert (2011, p. 115), certaines priorités avancées par les ÉGÉ vont être écartées : celles concernant la question du financement des écoles privées et du caractère confessionnel du projet éducatif des écoles, notamment sous l'influence du premier ministre Bouchard.

⁴³ En voici les principaux éléments (MEQ 1997 in Brassard, 2007, p. 58) : accroître les responsabilités et la marge de manœuvre des établissements; décentraliser l'organisation du travail; accentuer le leadership pédagogique des directeurs; mieux reconnaître et mieux soutenir l'expertise pédagogique du personnel enseignant; renforcer les liens des écoles et des commissions scolaires avec leur communauté respective et clarifier leurs obligations de rendre compte.

⁴⁴ Associé à cela, la loi propose la fusion des CS et leur restructuration sur une base linguistique.

⁴⁵ L'auteur note que la loi 35 (2001) qui donne le droit de vote aux élèves qui y siègent défait cette majorité. On pourrait toutefois arguer que parents et élèves font partie d'un même grand groupe d'acteurs...

- Enfin tant la CS que l'établissement sont tenus d'informer la population quant à leurs activités. Brassard note que l'on retrouvait ces éléments d'imputabilité dans les précédentes versions de la LIP ; la principale nouveauté est la reddition de comptes à la communauté demandée au CÉ. L'auteur précise que l'exercice du pouvoir au niveau local, par le biais du CÉ, est justifié au nom d'un « modèle participatif et communautariste ».

Concernant cette loi 180, on peut considérer avec Brassard qu'elle confirme l'institutionnalisation d'arrangements institutionnels ou d'outils déjà présents auparavant (conseil d'établissement ; projets éducatifs ; autonomie de la direction d'établissement notamment) parfois sous d'autres appellations, avec une modification partielle de leur contenu ou de leurs responsabilités. Simultanément, dans cette loi, deux autres logiques de changement font sentir leur influence ou présence : 1) le fait que l'autonomie de l'établissement (notamment celle de l'équipe école, de la direction, des enseignants professionnels) soit perçue comme un « moyen » pour améliorer la réussite ; 2) le fait que l'autonomie et la décentralisation ne doivent pas être accordées sans contrepartie : il faut développer une forme de responsabilisation et d'imputabilité des CÉ vis à vis de la communauté locale. Autrement dit, la loi 180 témoigne d'une composition d'une logique de décentralisation, d'une visée de réussite (dont cette décentralisation serait le moyen), et enfin, la montée d'une reddition de comptes « horizontale » de l'établissement vis-à-vis de la communauté locale du point de vue des résultats dans la lutte contre le décrochage et la réussite (Lessard & al., 2004 ; 2007).

Cette logique de décentralisation couplée à de la reddition de comptes, est d'ailleurs présentée comme procédant d'une même culture de gestion par Lessard et al. (2007) :

Décentralisation et reddition de comptes partent d'une même logique de gestion faisant appel à une nouvelle culture. Il ne s'agit plus de décentralisation axée sur des changements d'ordre structurel et réglementaires édictés d'en haut qui supposent l'application de consignes. Globalement la Réforme des années 2000 [*nda issue notamment de la loi 180 et des ÉGÉ*] vise une décentralisation qui s'appuie sur deux types d'autonomie : l'autonomie et la responsabilisation professionnelle par la reconnaissance de la compétence et de l'initiative des enseignants, et l'autonomie et la responsabilisation institutionnelles, basée sur le potentiel d'initiative du Conseil d'établissement. (Lessard & al., 2007, p. 61).

Cependant, cette reddition de comptes n'est pas encore organisée au niveau local sur des objectifs chiffrés. La tension prégnante à ce moment est plutôt la difficulté à abandonner une logique de contrôle top down, selon Brassard (2007), qui dénote les « tensions » entre centralisation et décentralisation dans ce projet 180 et le discours qui le porte. Selon Brassard, les acteurs de l'époque relativisent l'autonomisation en suggérant que celle-ci doit être contrebalancée par divers outils de reddition de comptes verticaux. Il souligne que « ce discours a pour effet d'intégrer, voire de noyer, le principe de l'autonomie à accorder à l'établissement dans un ensemble de propositions qui en amenuisent quelque peu la portée » (p. 61).

La logique de la GAR va amplifier ce lien car elle implique, renforce et « équipe » cette imputabilité, par des outils contractuels et s'appuie sur des « indicateurs » qui se sont développés en parallèle (voir Doray & al., 2011).

3.4 Gouvernement par les nombres et reddition de comptes sur les résultats

Nous voudrions dans cette dernière section souligner quelques-unes des conditions d'émergence d'outils de reddition de comptes sur les « résultats » et en tracer quelques étapes préliminaires de construction de ses outils, avant 2002, soit avant que ne soient discutés à l'Assemblée nationale québécoise les PL 124 (2002) et 88 (2008) qui vont institutionnaliser la GAR au niveau de l'ensemble du réseau d'enseignement primaire et secondaire⁴⁶.

Comme nous l'avons souligné, plusieurs auteurs tendent à montrer qu'une logique de reddition de comptes ou de responsabilisation est d'ores et déjà associée à la politique de « décentralisation » dont nous venons de montrer les flux et les reflux. Cependant, il s'agit alors davantage d'une reddition de comptes sur les moyens et projets que d'une reddition de comptes sur des résultats « mesurables ». Par contre, dès le début des années 90, la préoccupation de planifier les objectifs en développant des « cibles » et des « résultats chiffrés » (notamment en termes de réussite scolaire) est déjà présente au niveau central.

La planification stratégique du ministère de l'éducation fait ainsi référence à des objectifs chiffrés dès le plan d'action « À chacun ses devoirs » (1992) comme le rappellent Doray et *al.* (2011). Ainsi, la reconnaissance du problème du « décrochage » et la promotion du taux de diplomation comme objectif des politiques éducatives est un mouvement « concomitant » avec l'élaboration d'un « programme statistique » de la part du MEQ. Doray et *al.* (2011) documentent ainsi quelques étapes de la construction des outils statistiques qui ont accompagné l'opérationnalisation des objectifs de « réussite pour tous » définis pendant la décennie 90 et les ÉGÉ.

Divers rapports et plans d'action ministériels vont afficher des cibles à atteindre pour l'action ministérielle dès le début des années 90 (par ex. le plan global d'action du MEQ « À chacun ses devoirs », 1992 ; « Prendre le virage du succès » (1997) .Par la suite, parallèlement et anticipant sur le vote du projet de loi 82, la pratique de « planification stratégique » chiffrée va perdurer au niveau du MEQ (plan 2000-2003 ; 2005-08 ; avec une exception pour le plan 2009-13, qui ne comprend pas de cibles chiffrées).En 2009, le plan d'action « L'école j'y tiens » (MELS, 2009) reprend une cible proposée par le groupe Ménard⁴⁷ qui insistait fortement sur cette nécessité de ciblage chiffré, selon Doray et *al.*

⁴⁶ Pour rappel, nous présenterons dans le chapitre suivant une analyse plus approfondie de la construction de cette politique (2002-2010), en épousant tout à la fois une logique cognitive et stratégique centrée principalement sur les débats qu'elle suscite au niveau central, dans le forum de la communauté des politiques éducatives.

⁴⁷ Le groupe Ménard est un groupe qui est réuni par un ancien directeur de Banque qui s'associe différents représentants dits « de la société civile » (mais sans les syndicats enseignants) ; ce groupe plaide pour la reconnaissance d'un « problème » celui de « l'abandon scolaire » et propose « un chantier national » pour y faire face. Le rapport de ce groupe est selon Doray et collègues (2011) « un document qui possède toutes les propriétés d'un programme d'action publique (qui) est produit par un collectif extérieur aux instances publiques ou parapubliques ». Outre un plaidoyer statistique sur l'importance du problème, il y a inspiration des « meilleures pratiques » existantes pour forger des voies de solution (p. 213-216). Ce groupe va donc inciter le MEQ à reprendre des objectifs chiffrés, un moment suspendus au milieu des années 2000. Nous retrouvons une conception similaire de l'enjeu de décrochage scolaire dans le partenariat «Réunir Réussir pour la persévérance scolaire» de la fondation Lucie et André Chagnon (En ligne [septembre 2013] : <http://www.fondationchagnon.org/fr/que-faisons-nous/parteneriats/reunir-reussir.aspx>).

Par ailleurs, la lutte contre le décrochage donne lieu au développement d'outils statistiques nouveaux, à de nouvelles publications (Bulletin stat de l'éducation ; Indicateurs de l'éducation) qui apparaissent au cours des années 90. La statistique devient un « outil de suivi de l'action publique » (Doray & al., 2011, p. 211). Les stratégies d'action spécifiques dans des écoles en milieu défavorisé comme par exemple le programme « École Montréalaise » et ensuite « Stratégie pour Intervenir autrement-SIA) suscitent la création de nouveaux indicateurs⁴⁸, par exemple la création d'un indice de défavorisation (Deniger, 2012); ces indicateurs vont être renforcés avec la politique de la GAR.

Ces évolutions témoignent, selon Doray et al. (2011), de l'articulation accrue entre la définition des objectifs et des moyens de la politique et l'usage et la production de données statistiques. L'élaboration d'outils et de données statistiques, va de plus conduire selon ces auteurs à une demande de plus en plus claire des autorités publiques aux organismes scolaires locaux, soit de « justifier leurs plans d'action » sur base de données, soit après coup de rendre des comptes sur des « résultats » (Doray & al., 2011). Ainsi, la planification stratégique est souhaitée dans nombre de rapports et de débats publics à l'échelon des CS.

Pour autant, l'orientation de ces plans autour de cibles mesurables, liées à l'existence de données et d'indicateurs statistiques permettant justement de « mesurer » les objectifs, n'est pas encore précisée ; de même, le lien de cette planification avec la « reddition de comptes » sur des résultats chiffrés n'est pas établi de façon formelle⁴⁹.

Ce sera justement tout le travail argumentatif et politique de la décennie 2000 autour de la GAR que de faire passer progressivement ces liens dans les textes de lois. La logique de planification stratégique chiffrée, couplée à des demandes de reddition de comptes sur les « résultats » va être au cœur de la politique de « modernisation » de l'administration publique québécoise qui se met en place au tournant des années 2000 au travers du programme de la « GAR ».

3.5 La « gestion axée sur les résultats » : le contenu formel de la politique depuis le début des années 2000

Le modèle de la « gestion axée sur les résultats » (GAR) tend à s'imposer dans l'administration du système d'éducation (MELS, 2010) à partir du début des années 2000. Ce modèle est d'abord lié à une réforme qui affecte l'ensemble de la fonction publique québécoise, suite au vote de la Loi sur l'administration publique (projet de loi 82), adoptée en mai 2000, dans une optique de modernisation de la gestion gouvernementale. Inspiré de certains principes de la « nouvelle gestion publique » (NGP)⁵⁰, cette loi constitue le « cadre législatif de ce mode de gestion » (Dembélé & al., 2013, p. 96).

⁴⁸ Cet outillage statistique pour cerner la « défavorisation » a d'ailleurs été développé au sein des commissions scolaires de l'île de Montréal (notamment la CSDM) dès les années 1970 avant d'être repris par d'autres niveaux de juridiction et le ministère.

⁴⁹ Cependant, Dembélé & al. (2013) associent la mise en œuvre de la GAR à toute « l'histoire de la planification locale de l'éducation », mais aussi le « virage vers le succès » qui suit les ÉGÉ et promeut l'objectif de réussite du plus grand nombre.

⁵⁰ Pour Dembélé et al. (2013), la GAR constituerait une composante de la nouvelle gestion publique (NGP) à côté de « l'autorité et de la flexibilité pour les gestionnaires ». La NGP est ainsi définie comme

Ce projet de loi instaure, en vue d'affirmer la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens, un nouveau cadre de gestion de l'Administration gouvernementale qui est *axé sur l'atteinte de résultats*, sur le respect du principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale. Le projet de loi prévoit de nouvelles responsabilités pour l'Administration gouvernementale. C'est ainsi que les ministères et organismes qui fournissent des services aux citoyens devront faire une déclaration sur leurs objectifs quant au niveau et à la qualité de ces services. De plus, chaque ministère ou organisme devra établir un plan stratégique qui orientera son action sur une période de plusieurs années. Chacun d'eux aura aussi à rendre compte des résultats atteints notamment par la production d'un rapport annuel de gestion (PL82, 2000, c'est nous qui soulignons).

À la suite de la promulgation de la Loi sur l'administration publique (LAP), tous les ministères, dont celui de l'Éducation, ont dû publier leur « plan stratégique ». Le gouvernement Bouchard (PQ) et son ministre de l'éducation (Legault) prennent plusieurs mesures de mise en œuvre de la GAR au niveau du ministère de l'éducation : notamment la création d'un **secteur de planification stratégique** au ministère de l'Éducation en 2000 dont le rôle est défini ainsi : « veille et planification stratégique, évaluation, prospective et production de statistiques et d'indicateurs » (Lessard & al., 2007, p. 62). Ainsi, des « cibles quantitatives » (p. 62) (objectifs de 85 % de diplomation au secondaire avant 20 ans et de 15 % de diplomation du secteur de la formation professionnelle) sont reprises dans le plan stratégique 2000-2003 avec pour échéancier 2010. On met en place des « indicateurs annuels de pilotage » qui seront concertés entre le ministère et les CS (MELS, 2003 et 2004).

Dans la foulée de l'adoption de la LAP, la GAR fait de plus son entrée dans le système d'enseignement primaire et secondaire quand le ministre de l'Éducation de l'époque incite chaque école à faire un plan de réussite et à le transmettre à sa CS (Brassard & al., 2013, p. 142). Pour Dembélé et al. (2013), cette introduction du « plan de réussite » aurait eu comme élément déclencheur, le « Sommet du Québec et de la Jeunesse tenu en 1999 et 2000 »⁵¹. Ainsi, dès le printemps 2000, le ministre de l'éducation Legault va inciter les établissements à adopter ce « plan de réussite », visant à concrétiser leur projet éducatif. Selon Lessard et al. (2007), « ce plan comprend un état de la situation dans l'établissement, fait à partir d'indicateurs quantitatifs mesurables de rendement fournis par le Ministère et tenant compte des caractéristiques socioéconomiques et culturelles du milieu » (p. 62). Il est public, et fondé sur l'atteinte d'objectifs quantifiables sur trois ans. Ce plan de réussite reste cependant « non obligatoire » et incitatif (avec un soutien financier aux écoles). Selon Lessard et al. (2007), il y a également, création, en 2001, d'un Comité directeur ministère/commissions scolaires pour encadrer la réalisation des plans de réussite,

« une approche de gestion de l'administration publique qui se concentre sur les résultats de l'action publique, tout en laissant plus de flexibilité et d'autonomie aux gestionnaires pour agir et planifier les changements dans le but d'atteindre les résultats escomptés. Ce mode de gestion a six principes : 1) l'obligation de résultats 2) la transparence 3) la responsabilité 4) l'autonomie 5) la reddition de comptes 6) la participation effective de toutes les parties prenantes à toutes les étapes du processus de gestion » (p. 91).

⁵¹ Un des éléments de son « Rapport final (celui du) du chantier *Parfaire le savoir et la formation* recommande spécifiquement de donner le mandat à chaque établissement de chaque ordre d'enseignement d'élaborer un plan de réussite de concert avec les partenaires du milieu et des jeunes. » (op. cité page 7). » (Dembélé & al., 2013, p. 96). Ce « plan de réussite » serait ainsi un « moyen de s'assurer de l'engagement concret de tous les intervenants en faveur de la réussite éducative de tous les jeunes » (ibid, cité par Dembélé & al., 2013, p. 96).

alors que CS doivent élaborer des plans consolidés pour l'ensemble de leurs établissements (p. 63).

Ces mêmes auteurs soulignent également les problèmes liés à l'opération « plan de réussite ». Ainsi le rapport de la vérificatrice générale du Québec (2001-2002) souligne plusieurs problèmes : l'utilisation des plans de réussite comme moyen de contrôle des écoles ; une mésentente entre établissements et CS sur leur utilisation et sur les indicateurs pertinents; le caractère « vague et partiel » de plusieurs plans élaborés et le manque de rétroaction des CS aux établissements pour les aider à réaliser leurs plans. Ce rapport souligne donc qu'il y a loin, de l'esprit de la GAR à sa réalisation. Ce rapport va être en arrière-plan dans les discussions qui prendront corps au moment de la discussion du PL 124 en 2002.

Le projet de loi 124, adopté en 2002, oblige les commissions scolaires (CS) à publier un « plan stratégique » et à rendre compte de sa réalisation auprès de leur collectivité. De même, l'État exige des établissements d'enseignement qu'ils produisent des « plans de réussite » en vue d'assurer la mise en œuvre de leurs projets éducatifs. Ainsi la LIP amendée par le PL124 aurait rendu « obligatoire l'application de la GAR aux ordres d'enseignement primaire et secondaire afin de légaliser l'opération Plans de réussite » (Dembélé, 2013, p. 97).

Le PL124 introduit également une disposition sur les indicateurs nationaux que le ministre doit établir et harmoniser dans l'ensemble du réseau scolaire, après consultation des commissions scolaires. Ces indicateurs sont mis à disposition des CS pour « leur permettre de dégager, dans leurs plans stratégiques, les principaux enjeux auxquels elles font face » (LIP, art. 459.1). Leur utilisation est censée aider ceux qui élaborent les plans stratégiques à poser un diagnostic sur la situation qui prévaut dans leur commission scolaire (MEQ, 2003). Le PL124 instaure également des mesures relatives à l'information et à la reddition de comptes auprès de la population du territoire de la CS et de la communauté desservie par l'établissement. Par exemple le Conseil d'établissement rend publics le projet éducatif et le plan de réussite de l'école, et rend compte annuellement de l'évaluation de la réalisation du plan de réussite (LIP, art. 83).

Cependant il faut souligner que des amendements importants sont introduits entre le projet de loi présenté et le projet finalement adopté en décembre 2002⁵². Dans le projet sanctionné, l'accent est mis sur les « moyens » qui passent à l'avant plan, alors que la notion d'« objectifs à atteindre » disparaît – par exemple le plan de réussite comporte les moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs du projet éducatif (LIP, art. 37.1). La reddition de comptes ne porte plus sur les résultats obtenus en regard des objectifs fixés mais sur la réalisation du plan de réussite⁵³.

⁵² Au Québec, un projet de loi présenté à l'Assemblée nationale est étudié par les députés en plusieurs étapes, à l'Assemblée et en Commission parlementaire. Une fois adopté et sanctionné, le projet de loi devient une loi. Nous ferons quand nécessaire une distinction entre « projet de loi présenté » et projet de loi sanctionné.

⁵³ D'autres modifications importantes clarifient notamment que le plan de réussite des écoles n'est pas tributaire des plans stratégiques des commissions scolaires, rendant le processus plus respectueux de l'autonomie locale souhaitée par la création des conseils d'établissement. Ces amendements auraient été introduits suite aux demandes de différents acteurs soulignant que le projet de loi risquait d'avoir

Les éléments que doivent contenir ces plans et la démarche proposée sont globalement ceux que l'on retrouve dans la LIP actuelle (Brassard & al., 2013, p. 143; voir les tableaux infra).

En 2008, six ans plus tard, le projet de loi 88 vient à nouveau amender la LIP et ajoute de nouvelles dispositions : les CS doivent s'entendre avec le Ministère, dans le cadre d'une « convention de partenariat », sur les mesures requises pour assurer la mise en œuvre de leur plan stratégique. Cette convention de partenariat porte notamment sur les modalités de la contribution de la CS à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministre pour chaque CS. De même, les établissements sont tenus de négocier annuellement avec leur CS des « conventions de gestion et de réussite éducative » (CGRÉ) qui déterminent les mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre. La loi prévoit également de nouvelles règles en matière de reddition de comptes. Par rapport à 2002, la reddition de comptes se fait désormais sur des résultats obtenus par rapport à des objectifs mesurables préalablement fixés (voir Tableau 4, infra).

Le PL88 serait donc venu formaliser davantage et articuler la GAR en éducation (MELS, 2009)⁵⁴. En effet si l'essentiel du dispositif d' « alignement stratégique » était déjà intégré dans la loi avec les modifications de la LIP en 2002, le mécanisme de la GAR restait à être davantage articulé (Brassard & al., 2013, p. 143). Les nouvelles dispositions, qui exigent la mise en place d'instruments contractuels en plus des plans stratégiques, projets éducatifs et plans de réussite, viseraient donc à « resserrer l'alignement stratégique », elles « précisent le mécanisme de la GAR en introduisant la contractualisation et accroissent les exigences d'information à la population du territoire desservi par la CS ainsi que de reddition de comptes » (Brassard & al., 2013, p. 143).

Selon Brassard (2008), le PL88 vient modifier la façon dont le ministre peut intervenir dans et sur le système d'éducation, il accroit les pouvoirs de réglementation du MELS par la possibilité d'imposer des orientations particulières à une CS: le ministre peut en effet déterminer, en fonction de la situation de chaque CS, des orientations ministérielles, des buts et des objectifs mesurables qui devront être inclus dans le plan stratégique de celle-ci (LIP, art. 459.2)⁵⁵. Le plan stratégique de la CS deviendrait alors « une application contextualisée à son territoire du plan stratégique du MELS, même si des orientations et objectifs qui lui sont propres peuvent être ajoutés » (Brassard & al., 2013, p. 144).

Par ailleurs, alors que le PL 124 avait déjà amenuisé l'autonomie des établissements, le projet de loi 88 marquerait une accentuation de la prégnance du

pour effet de modifier l'équilibre de la loi n° 180 et de renverser la décentralisation mise en place par cette dernière (PQ, Simard, CÉ, 2002). Ces enjeux sont élaborés dans la Section 5 du rapport.

⁵⁴Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2009). *La convention de partenariat, outil d'un nouveau mode de gouvernance : guide d'implantation*. Québec : Gouvernement du Québec.

⁵⁵ Avant le PL88, le MELS n'avait que pouvoir de déterminer les indicateurs nationaux et priorités pour l'ensemble du système, dont les CS doivent tenir compte. Le PL88 ajoute, dans l'article de la LIP définissant le contenu du PS (article 209.1) qu'il s'agira non seulement de tenir compte des « des orientations et des objectifs du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation » mais aussi « des autres orientations, (...) déterminés par le ministre en application de l'article 459.2 », ceux-ci étant déterminés en fonction de la situation de chaque commission scolaire.

plan stratégique de la CS sur le projet et plan de réussite de l'établissement⁵⁶, ramenant la relation de dépendance entre la CS et les établissements à la situation qui prévalait avant l'adoption du PL 180 (Brassard, 2008, p. 81).

Au final selon Brassard, la GAR repose sur deux mécanismes, la planification stratégique et la contractualisation, le second venant contribuer à cibler plus précisément les résultats recherchés et mettant l'accent sur leur atteinte (Brassard & al., 2013, p. 144). Par rapport à cette notion de cible, il faut noter que parmi les changements apportés au projet de loi 88 présenté initialement après la phase de consultations, d'étude et de débats parlementaires (moins substantiels que ceux amendant le projet de loi 124), les termes « objectifs et des cibles » seront remplacés par les termes « buts et des objectifs mesurables » dans le projet de loi sanctionné. Il s'agit donc bien, au final, d'une reddition de comptes sur des objectifs « mesurables » au niveau des CS et des établissements. On pourrait d'ailleurs ajouter deux autres types de mécanismes ou d'outils qui nous semblent génériques aux dispositifs de régulation institutionnelle par les résultats (Maroy, 2013) : les outils de « reddition de comptes » (à savoir les rapports effectués soit pour les autorités de tutelle, soit pour les communautés et les citoyens) et les conséquences associées et surtout les outils statistiques qui permettent la mesure des objectifs ou des résultats. On trouvera dans les tableaux suivants, une présentation schématique des principaux outils de la GAR dans le système éducatif québécois.

⁵⁶En 2002, le PL124 définissait le contenu du plan de réussite (art. 37.1) sans référence au plan stratégique de la CS. C'est le projet éducatif qui était adopté par le Conseil d'établissement sur base du plan stratégique, après analyse de la situation de l'école. En 2008, le PL88 précise que le plan de réussite « est établi en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire » (LIP, art. 37.1).

Tableau 4 - Le plan stratégique des CS et le plan de réussite des établissements selon la Loi de l'instruction publique du Québec

Plan stratégique (CS)	Plan de réussite (Établissement)
<p>Le plan stratégique quinquennal de la CS découle des orientations et objectifs prescrits par le MELS dans sa propre planification.</p> <p>La Loi prescrit les éléments qu'il doit comporter (LIP, art. 209.1) et qui sont, à peu de choses près, ceux prescrits par la Loi de l'administration publique (LAP)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) le contexte de la CS, notamment les besoins des établissements, ainsi que les caractéristiques et les attentes du milieu ; 2) les principaux enjeux auxquels elle fait face, entre autres en matière de réussite, qui tiennent compte des indicateurs nationaux établis par le ministre en vertu de l'article 459.1 ; 3) les orientations stratégiques et les objectifs qui tiennent compte de ceux établis dans le plan du MÉLS ainsi que des autres orientations ministérielles, des buts et des objectifs mesurables déterminés par le ministre en fonction de la situation de chaque CS ; 4) les axes d'intervention retenus pour parvenir à l'atteinte des objectifs ; 5) les résultats visés au terme de la période couverte; 6) les modes d'évaluation de l'atteinte des objectifs. 	<p>Le projet éducatif est généralement déployé sur une période de cinq ans. Chaque année, un plan de réussite reprendra un ou plusieurs objectifs pour lesquels sont énumérés les moyens de réalisation, les ressources ainsi que les outils d'évaluation. Le plan de réussite de l'école est établi en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire et comporte (LIP, art. 37.1):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1° les moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs du projet éducatif notamment les modalités relatives à l'encadrement des élèves ; 2° les modes d'évaluation de la réalisation du plan de réussite. <p>Projet éducatif et plan de réussite constituent les deux volets d'un même ensemble qui, à l'échelon de l'établissement, correspond au plan stratégique de la CS dont il doit tenir compte.</p>
<p>En termes de reddition de comptes, la CS informe la population de son territoire des services qu'elle offre et lui rend compte de leur qualité.</p> <p>La CS prépare un rapport annuel qui rend compte à la population de son territoire de la réalisation de son plan stratégique. Ce rapport rend compte également au ministre des résultats obtenus en fonction des orientations et des objectifs du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation (LIP, art. 220).</p>	<p>Le conseil d'établissement informe annuellement les parents ainsi que la communauté que dessert l'école des services qu'elle offre et leur rend compte de leur qualité.</p> <p>Il rend publics le projet éducatif et le plan de réussite de l'école.</p> <p>Il rend compte annuellement de l'évaluation de la réalisation du plan de réussite (LIP, art. 83).</p>

(Adapté de Brassard & al., 2013)

Tableau 5 - La convention de partenariat et la convention de gestion et de réussite éducative selon la Loi de l'instruction publique du Québec

La convention de partenariat (Ministre – CS)	La CGRÉ (CS – directeur d'établissement)
<p>Vise à assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la CS (LIP, art. 459.3, 1er alinéa)</p>	<p>Vise à assurer l'atteinte des buts fixés et objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre (LIP, art. 209.2, 1er alin.)</p> <p>Est établie en tenant compte du plan de réussite de l'établissement et de sa situation particulière (LIP, art. 209.2, 3e alin.)</p>
<p>Porte notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les modalités de la contribution de la CS à l'atteinte des priorités établies (orientations ministérielles, buts fixés et des objectifs mesurables) par le ministre en fonction de la situation de chaque CS; – les moyens que la CS entend prendre pour assurer l'atteinte des objectifs spécifiques de son plan stratégique; – les mécanismes de suivi et de reddition de comptes que la CS met en place (LIP, art. 459). 	<p>Porte notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les modalités de la contribution de l'établissement – les ressources que la CS alloue spécifiquement à l'établissement pour lui permettre d'atteindre les buts fixés et objectifs mesurables prévus – les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement – les mesures de suivi et de reddition de comptes mises en place par l'établissement (LIP, art. 209.2, 3e alin.)
<p>Le ministre évalue les résultats de la mise en œuvre du plan stratégique de la CS selon la périodicité qu'il détermine.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Si les résultats visés tels que contenus dans la convention ne sont pas atteints, le ministre et la CS conviennent des correctifs à apporter pour l'atteinte de ces résultats. – Si, malgré tout, le ministre estime peu probable l'atteinte des résultats attendus, il peut prescrire toutes mesures additionnelles à mettre en place dans les délais que le ministre détermine. (LIP, art. 459.4) 	<p>Est convenue annuellement par la commission scolaire et le directeur de chacun de ses établissements (LIP, art. 209.2, 1er alin.)</p>

(Adapté de Brassard & al., 2013, p. 145)

3.6 Conclusion intermédiaire : trajectoires des politiques éducatives québécoises

Le propos de ce chapitre était de présenter la trajectoire des politiques éducatives québécoises, de situer la pluralité de changements qui vont sous-tendre et précéder la GAR, de préciser les arrangements institutionnels, les outils, les discours, les

rapports sociaux, avec lesquels cette politique va devoir composer ou qu'elle va redéfinir, mobiliser, ou utiliser directement.

On a déjà pu constater que ces politiques conduisent à un mixage et une hybridation des objets de reddition de comptes et des modes de régulation locale des établissements. Cependant, jusqu'en mai 2002 moment de la première législation spécifique à la GAR, il nous semble que le dosage entre une relation de reddition de comptes « hiérarchique » et/ou « communautaire », sur les « résultats à atteindre » ou sur les projets et les « moyens » mis en œuvre (les projets et processus) ne penche pas (encore) de façon claire ni d'un côté, ni de l'autre. Comme l'avance Lessard, on est dans une forme d'hybridation entre une « régulation horizontale » et une régulation « verticale » (Lessard, 2006).

Par contre, dans la période suivante après 2002, mais plus fortement à partir de 2008, une politique explicite de reddition de comptes sur les résultats apparaît : on assiste à la montée d'une logique de reddition de comptes, qui s'articule à une perspective « néo-managériale », appuyée sur des « nombres », sur les données et statistiques, des objectifs chiffrés, où la reddition de comptes devient « verticale » vers la CS et le ministère central, via les nouveaux outils que sont la « planification stratégique », les « conventions de partenariat » ou de « gestion et réussite ». Cette politique de la GAR semble faire primer la « logique de régulation et de reddition de comptes verticale » sur la logique « horizontale ».

Ce développement d'instruments statistiques par l'État, d'une planification stratégique et d'objectifs chiffrés du ministère, et de la reddition de comptes « verticale » sur les résultats peut être considéré de différentes façons. On pourrait la considérer comme une manifestation et une extension d'une tendance ancienne, qui participe de l'exercice du pouvoir des États modernes selon Foucault (2004). Le pouvoir de l'État, depuis le 18^{ème} siècle s'appuie ainsi sur divers instruments de connaissance notamment statistique de la population, qui permet de mieux la contrôler. Les dispositifs statistiques de connaissance des résultats du système éducatif (comme d'autres systèmes administratifs) seraient ainsi des technologies de pouvoir. Le gouvernement par « les nombres » et les données (Rose, 1991) peut aussi être associé à l'exercice d'un pouvoir démocratique, où il faut pouvoir rendre « calculable » les problèmes de politique publique qui se posent aux démocraties, dont les citoyens sont de plus en plus divers dans leurs références normatives et leurs contextes de vie.

Cependant, les auteurs québécois vont associer cette montée de la « gestion par les nombres » à l'influence de la nouvelle gestion publique, qui promeut en effet une « logique de résultats » (Doray & al., 2011) ou à une « obligation de résultats » (Lessard, 2004). La nouvelle gestion publique chercherait en effet à améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques en promouvant différents types d'outils et arrangements institutionnels comme la « planification stratégique », l'évaluation des résultats, l'autonomie de moyens, la responsabilisation et la demande de reddition de comptes associée à une « obligation de résultats » de la part des « opérateurs » de services publics plus « autonomes » sur les moyens (Hood, 1991).

Selon Lessard (2004), la planification stratégique est ainsi associée à la recherche d'une « logique d'efficacité en éducation » présente en éducation depuis les années

60, mais qui se ferait plus pressante dans la période récente. L'obligation de résultats est associée à une logique de planification « quantitative » et à une demande de transparence, « suite logique » de la montée de la logique d'évaluation institutionnelle apparue dans les années 90. L'obligation de résultats est ainsi associée à une logique d'organisation plutôt que d'institution, à une logique d'efficacité instrumentale qui « [...] charrie un cortège de « concepts » et d'outils plus fréquemment utilisés en management qu'en éducation [...] Il y a toute une rhétorique managériale à l'œuvre ici, de même qu'un langage de performance et de contrainte de rendement » (Lessard, 2004, p. 23).

Nous reviendrons au chapitre 6 sur ces hypothèses interprétatives, en montrant que la trajectoire des politiques québécoises est certes influencée dans une logique « néo-managériale » par la nouvelle gestion publique. Cependant, cette dernière est loin d'être un corps de doctrine homogène (Bezes, 2005 ; Hood, 1995). De plus, les arrangements institutionnels préexistants, la cohabitation avec les autres politiques, vont nous conduire à avancer que la GAR est une politique qui tend à orienter la politique québécoise dans un sens davantage « néo-statiste » que purement « néo-libéral » (Clark, 2002). Le chapitre 6 sera ainsi centré sur les mécanismes de changement ou d'inertie institutionnelle qui tendent à conditionner ou être enclenchés par la politique de la GAR dans son entrecroisement avec les autres politiques québécoises, dont nous venons de dessiner les grandes lignes sur un plan descriptif. Mais auparavant, nous allons aux chapitres 4 et 5, procéder successivement à une analyse cognitive et stratégique de la fabrication de la « gestion axée sur les résultats » pendant la décennie 2000 au niveau central du « forum de la communauté des politiques éducatives ».

Chapitre 4 – Une analyse cognitive de la fabrication de la Gestion axée sur les résultats dans la décennie 2000

Le but de ce chapitre est de contribuer à une analyse cognitive de la structuration des « idées » et discours à partir desquelles s'élabore la construction de la GAR comme politique. Nous adoptons donc ici le point de vue selon lequel la GAR est un « discours » (Ball, 2004) ou plus simplement un construit cognitif, au travers duquel des acteurs (politiques, « professionnels du champ de l'éducation », représentant de parents) définissent la réalité du système scolaire, contribuent à en hiérarchiser les finalités ou objectifs, mais aussi à en identifier les problèmes et les « programmes d'action politiques » nécessaires à leurs yeux pour les solutionner. Notre cadrage théorique avait déjà précisé qu'il était hors de portée de la présente recherche, d'embrasser l'ensemble de ce processus complexe d'élaboration discursive d'une politique comme la GAR (depuis la gestation des idées jusqu'à leur sélection, hybridation et traduction en un texte de loi). Il aurait par exemple été intéressant pour ce faire, de pouvoir remonter à la genèse de « doctrines » comme la NGP dans des forums internationaux et à leur importation au Québec ; ou de mieux saisir le rôle de gestation et d'importation d'idées d'un organe comme le Conseil supérieur de l'éducation, du Conseil canadien des ministres de l'éducation ou des bureaux de recherche institutionnels des différents acteurs concernés.

Dans le présent chapitre, notre objectif plus modeste sera d'investiguer une partie de ce processus, en nous centrant sur deux forums – le forum de la presse écrite et le forum de la Communauté des politiques éducatives (FCPE), qui ont participé chacun à leur manière à la gestation de ce construit cognitif qu'est la GAR⁵⁷. Nous abordons donc ce processus complexe, non seulement à partir de deux forums (et les corpus documentaires associés, voir chapitre 2) mais aussi à partir de deux approches méthodologiques, différentes mais complémentaires dans leurs visées heuristiques : une analyse lexicographique (sur base du logiciel Alceste) d'une part, et une analyse qualitative (sur base du logiciel NVivo) des « récits d'action publique » d'autre part.

L'analyse lexicographique sur base d'Alceste est centrée sur l'analyse des « mondes lexicaux » qui sous-tendent les textes parus dans la presse écrite, au moment de la discussion des deux projets de loi 124 et 88⁵⁸. Parallèlement, ce sont également les « mémoires » déposés par les acteurs professionnels/civiques intervenant à la Commission Education de l'Assemblée nationale⁵⁹, mais aussi les prises de parole des acteurs politiques dans cette même enceinte ou en séance plénière de l'Assemblée, qui ont fait l'objet du même type d'analyse. Comme le chapitre 2 l'a présenté, Alceste se centre sur la comparaison statistique (par association et dissociation) des occurrences les plus fréquentes des termes, des lexiques utilisés par « un locuteur » lors d'un énoncé discursif (verbal ou écrit), en se centrant

⁵⁷ Voir le chapitre 1 pour une présentation détaillée du cadre conceptuel qui sous-tend cette analyse, et par exemple de la notion de forum.

⁵⁸ Nous avons exposé préalablement la sélection de ce corpus « médias » (voir chapitre 2).

⁵⁹ Cette commission devient d'ailleurs la « commission de l'éducation et de la culture » au moment de la discussion du PL88.

essentiellement sur des « mots pleins »⁶⁰. Par une analyse de « classification descendante hiérarchique » (CDH)⁶¹, Alceste construit au moins deux « classes de mots pleins », qui ne peuvent être interprétés que « relationnellement » ; autrement dit, chaque classe est constituée de « mots pleins » rassemblés par la fréquence de leurs associations internes et séparée des autres classes, par le fait que les associations entre les mots des différentes classes sont faibles ou inexistantes. Il en découle que la visée d'Alceste est de dresser une sorte de « cartographie » des univers ou « mondes lexicaux » présents dans un corpus discursif (Kalampalikis, 2003). Ces mondes lexicaux, on le verra, rassemblent en fait des mots pleins, de façon synchronique, dans leurs relations de proximité/opposition, indépendamment de leur « sens » individuel ou de l'« histoire » du terme (sont-ils d'usage ancien ou non dans le système québécois, générique ou non, etc.) ; ce qui fait que l'interprétation de ces différents mondes doit d'abord se faire par leurs relations mutuelles, et secondairement en relation avec un contexte d'énonciation ou un contexte social plus général. Ces univers peuvent être en effet être associés à des caractéristiques de locuteurs (quel organe de presse ou quel acteur politique) ou du contexte d'énonciation du discours (par ex. à propos de quel projet de loi).

L'analyse lexicographique a en outre l'intérêt de présenter l'ensemble des termes, des catégories, « mots clés » qui sont repris dans le débat sur la GAR (que ce soit dans l'univers de la presse écrite ou dans le FCPE) et sont significatifs car constitutifs statistiquement de « mondes lexicaux ». L'intérêt de l'analyse est alors double. Primo, il s'agit d'identifier les termes (« mots pleins ») qui sont mobilisés dans le discours, par rapport à ceux qui auraient pu l'être mais n'y sont pas présents. Les associations constitutives des « mondes lexicaux » sont de plus à mettre en regard avec la situation de ces termes dans la trajectoire du système éducatif québécois (voir chapitre 3) ; ainsi, certains termes peuvent perdurer ou être liés à une histoire longue du système, d'autres être associés au dernier projet de loi. Il devient alors intéressant de voir comment ils se combinent et se répartissent dans différents mondes lexicaux. Certains lexiques peuvent en outre être peu fréquemment utilisés ou quasi absents, alors qu'ils renvoient à des réalités toujours présentes. Secundo, il s'agit de comparer la cartographie des mondes lexicaux entre les différents « corpus de discours » : d'une part la presse écrite, d'autre part, les discours des acteurs politiques et professionnels dans le FCPE. Cette comparaison peut alors conduire à évaluer la « perméabilité » de la presse écrite par rapport au FCPE.

L'analyse des « récits d'action publique » portera exclusivement sur le matériau discursif produit dans le FCPE (mémoires et débats dans la commission « Education » et à l'Assemblée nationale à propos des PL 124 et 88). Ces matériaux ont été produits sur la scène centrale de la production d'un texte de loi (la discussion des commissions parlementaires), au moment où se discutent et se négocient les différents instruments d'action publique qui vont « équiper » la politique.

⁶⁰ Kalampalikis (2003, p. 153) donne l'exemple suivant : dans la phrase « ceci est un chapitre » le seul mot plein est le mot « chapitre ». Ces mots pleins sont situés par le logiciel dans un environnement discursif immédiat (deux ou trois lignes autour du mot plein) intitulé unité de contexte élémentaire (voir chapitre 2).

⁶¹ Classification hiérarchique descendante effectuée par le biais du logiciel Alceste (cf. chapitre 2).

La visée et la méthode d'analyse sont différentes et complémentaires par rapport à l'analyse lexicographique. D'un côté, il ne s'agit plus de rendre compte du sens et des oppositions des discours à partir de la comparaison synchronique de « mondes lexicaux » mais plutôt de mettre au jour les « histoires causales », les « récits » à partir desquels les différents acteurs (politiques ou civiques/professionnels) ancrent leur justification, leurs volonté d'amendement ou leur opposition ferme à tel ou tel aspect des projets de loi. Comme on l'a dit aux chapitres 1 et 2, la formulation de ces récits participent de controverses « idéologiques » et politiques sur la définition des problèmes à traiter en priorité, mais aussi sur la définition des « bonnes solutions », mobilisant souvent des théories de l'action et du changement partiellement ou totalement opposées. L'analyse visera ici à comparer ces récits, à en mettre en exergue à la fois les différences et oppositions, mais aussi leurs convergences (parfois cachées et allant de soi). De plus, on verra dans le chapitre 5, à quel point les « demandes » de changement des textes de loi des différents acteurs (liées le plus souvent à ces récits) sont ou non pris en compte dans la fabrication effective des lois.

Par rapport à la première approche, cette méthodologie du « récit d'action publique » a aussi pour intérêt de prendre en compte ce que justement Alceste ignore, soit la structure rhétorique et syntaxique des discours. Réciproquement, l'utilisation d'Alceste peut permettre d'identifier les différents « mondes lexicaux », qui constituent une sorte de « toile de fond » des récits d'action publique, sans nécessairement caractériser les récits particuliers et mettre en évidence leur « narrativité ».

Dans une première section, nous présenterons les résultats de l'analyse lexicographique : cartographie des mondes lexicaux repérés dans la presse écrite d'abord, dans les discours des acteurs politiques et civiques/professionnels dans la FCPE ensuite ; enfin, la comparaison des différences et similitudes de ces mondes d'un forum à l'autre (presse et FCPE). Dans une seconde section, nous développerons les trois récits d'action publique dégagés dans le FCPE : récit dominant, « alternatif » et syndical.

4.1 Analyse lexicographique

4.1.1 L'analyse des médias

Le corpus de la presse écrite représente une « porte d'entrée » pour comprendre les différents mondes lexicaux en lien avec les questions de régulation et de gestion du système de l'éducation lors de la période 2000-2012, sans doute en partie en raison de la construction même du corpus d'analyse⁶² (voir le chapitre 2 pour les méthodes de sélection des articles).

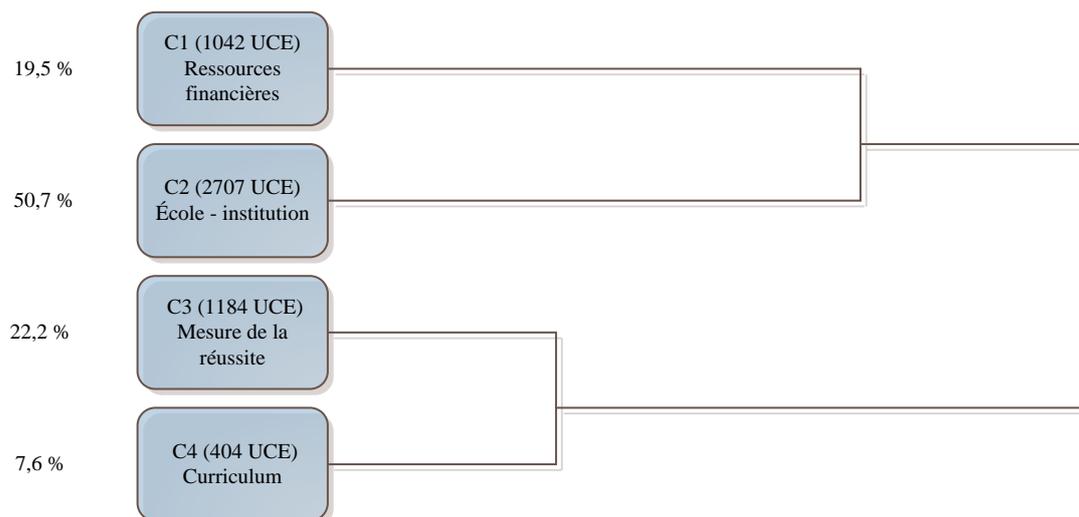
L'analyse par classification hiérarchique descendante (CHD) du corpus des médias écrits⁶³ a mené à la définition de quatre classes ou quatre « mondes lexicaux », dont

⁶² Pour rappel, voici les mots clés utilisés pour sélectionner le corpus : *Convention(s) de gestion, Convention(s) de partenariat, Gestion axée sur les résultats, Nouvelle gestion publique (NGP), Plan(s) de réussite, Plan(s) stratégique, Projet(s) éducatif, Loi 124, Loi 88.*

⁶³ Le corpus médias comporte 344 articles distincts qui correspondent à chacune des unités de contexte initiales (UCI, voir Annexe 2, Glossaire Alceste pour des précisions sur les termes) analysées. On retrouve 14276 formes distinctes, de celles-ci 5911 sont des hapax (41,4 % des formes). Il y a 253 997 occurrences; une fréquence moyenne par forme de 18 occurrences. Si l'on fait abstraction des hapax,

la figure 1 représente le « dendrogramme ». Il s'agit de la représentation des « partitions » ou « fragmentations » successives de l'ensemble des « formes » (ou UCE ou « mots pleins contextualisés ») distinctes qui ont conduit à ces quatre classes. Le dendrogramme donne également une information sur le poids relatif de chacune de ces classes dans le total des « formes ». Nous commenterons plus en détails cette figure après avoir précisé le contenu de chacune des classes distinguées. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 les formes prégnantes dans la construction de ces classes pour chacun des corpus analysés.

Figure 1 – dendrogramme de la CHD de l'analyse du corpus « médias »



Description des classes

La classe 1 présente un lexique associé au budget et à l'allocation des ressources. Elle est fortement associée aux acteurs qui ont une capacité d'allocation des ressources, d'abord le palier étatique (*gouvernement; ministère*), mais aussi les commissions scolaires (CS). La forme *compression* ainsi que le nom du ministre *Pierre_Reid* ou de *Libéral*⁶⁴ sont caractéristiques d'un discours de gestion financière que l'on devine prégnant lorsque des coupures budgétaires sont annoncées. Nous remarquons aussi la présence de la forme *promettre* qui laisse présager une association fréquente de cette classe à la rhétorique politique (entendu au sens d'un discours associé à la politique, notamment en période électorale). Sur le plan des outils associés à la gestion axée sur les résultats, la forme *plan de réussite* est intégrée à cette classe. Il faut toutefois noter que cette forme *plan de réussite* est plus fortement associée à la classe 3 sur la mesure de la réussite. La classe sur la gestion des ressources reflète d'une part, les effets d'annonces politiques, plus fortement lorsque ceux-ci sont associés à des coupures financières, et d'autre part,

cette fréquence augmente à 30,4. Après la lemmatisation, 1368 formes réduites sont conservées (12 % des formes distinctes de fréquences > 1). Le corpus a été fragmenté en 6554 unités de contexte élémentaires (UCE) contenant une moyenne de 13,6 mots analysés. 5337 UCE ont été classées après la double classification hiérarchique descendante (81,4 %).

⁶⁴ Contexte politique de compressions budgétaires mis en oeuvre par Pierre Reid, ministre de l'Éducation dans le gouvernement de J. Charest (Parti libéral du Québec).

en filigrane de celles-ci, les enjeux quant à l'allocation des ressources au sein du système éducatif.

La classe 2, très vaste, représente ce que nous appelons le discours sur l'école comme institution⁶⁵. Y sont d'abord caractérisés les principaux acteurs liés à l'établissement scolaires, en termes de destinataires directs (*enfants*)⁶⁶ ou indirects (*parents*) et de prestataires (*enseignants; personnel*). Nous y trouvons entrelacés des termes ayant trait à l'établissement comme organisation ancrée dans la communauté (*collectif; local; communauté*) associée à une plateforme de médiation, soit les conseils d'établissement (*CE*). L'action éducative offerte (*services*) et demandée (*besoins*) ainsi que sa nature (*pédagogique; réforme*) définit le rôle de l'école. Cela implique des enjeux pour les acteurs scolaires (*rôles; pouvoirs; responsabilités*) qui se définissent à travers le travail (*travail; convention collective*). L'instrument qui fait le pont entre ces aspects et qui est fortement associé à cette classe est le projet éducatif (*projet éducatif*).

La classe 3, sur la mesure de la performance scolaire, porte sur les éléments permettant de quantifier la réussite et – tel le revers d'une même pièce – l'échec scolaire. On retrouve un vocabulaire associé aux indicateurs et à leur utilisation (*taux; données; cibles; objectifs*). Or, on remarque la prégnance d'une forme « négative » (*décrocher, décrochage scolaire* ou encore *échec*) par rapport à une forme positive (*diplomation*). De même, c'est d'abord la réussite au secondaire qui est caractérisée ainsi que sa consécration (*obtenir; diplôme; réussite*). Enfin, on remarque que cette classe est fortement influencée par le discours sur la comparaison des établissements (*comparer; classement*), débat notamment suscité par le palmarès des écoles (*écoles; privées; palmarès*). Enfin, on constate que le plan de réussite (*plan de réussite*), principal outil associé à une régulation par les résultats, est associé à cette classe. La présence de forme faisant référence aux organes de l'administration centrale (*ministère, MEQ*) et intermédiaire (*CSDM*)⁶⁷ montre bien que l'appareil de l'État n'est pas exclu du discours sur la mesure de la réussite. Toutefois, c'est le vocabulaire qui caractérise le diagnostic, soit les comparaisons et les rendements scolaires, qui représentent le mieux (plus forte association) cette classe avant celui sur la régulation (qui fait aussi appel à l'univers lexical de la gestion, soit celui de la classe 1).

La classe 4, sur les contenus et structures du curriculum, bien que plus restreinte⁶⁸, est constituée d'un vocabulaire relativement homogène relatif aux apprentissages et au curriculum. D'une part, on y retrouve des références aux différentes matières (*français; mathématique; sports; anglais; langues; physique; histoire; art sciences*) avec une prédominance pour la « littératie » et la « numératie ». D'autre part, on

⁶⁵ Il s'agit des éléments discursifs couvrant les principales composantes de la dimension institutionnelle de l'école : règles, normes et valeurs ainsi que les acteurs qui y contribuent.

⁶⁶ Toutefois la forme *élèves*, qui fait référence au rôle de l'enfant ou de l'adolescent au sein de l'institution scolaire, est plutôt associée à la mesure de la réussite (classe 3) et aux contenus des apprentissages (classe 4).

⁶⁷ Commission Scolaire De Montréal.

⁶⁸ Ceci peut s'expliquer par la nature même de la méthode de sélection de l'échantillon puisque plusieurs des mots clés associés utilisés étaient directement associés à la gestion et à la régulation de l'éducation.

retrouve des éléments de progression du curriculum (*cycles; deuxième; sixième; maternelle; cinquième, etc.*).

Si nous revenons à la figure 2 et au dendrogramme, on remarque que la classe 2 représente à elle seule la moitié des UCE (ou mots pleins) classées, alors que les classes 1 et 3 sont de taille moyenne, et la classe 4 est marginale. La classe 2 est caractérisée par un discours sur « l'école comme institution » qui touche plusieurs aspects liés à l'établissement scolaire. Les autres classes sont mieux circonscrites : la classe 1 représente le discours sur la gestion financière de l'éducation; la classe 3 est associée à la mesure de la réussite scolaire; la classe 4 est caractérisée par un discours sur les contenus et structures du curriculum.

Le dendrogramme présente une partition binaire. D'un côté, le groupe composé des classes 1 (ressources) et 2 (l'école comme institution) forme le segment qui représente la majorité du corpus (70 %). Il articule un pan du discours sur les missions de l'école, ses acteurs et sa gouvernance à un second sur les contraintes financières et leur gestion. Cette portion du discours semble relever de thèmes qui ne sont pas spécifiques à la GAR (ce qui ne veut pas dire que celle-ci n'en oriente pas l'articulation). De l'autre côté, à la rencontre des classes 3 et 4, on retrouve un discours qui se construit d'abord sur l'atteinte d'objectifs mesurables et comparables. Si ce discours sur la réussite n'est pas spécifique à la GAR (ex. : émergence de l'enjeu de décrochage scolaire à la fin des années 80), il en est le substrat. De là, il serait possible d'y superposer un discours sur les instruments de redditions de comptes, bien que celui-ci ne prenne pas l'avant-scène médiatique. À cet effet, il est intéressant de noter que les outils propres aux projets de loi 124 et 88 (plan de réussite, plan stratégique, conventions de partenariat et CGRÉ) sont associés au champ lexical des classes de «gestion» (ressources ou réussite) alors que les outils propres aux établissements (projets éducatifs et conseil d'établissement), relatifs au projet de loi 180 sont associés au champ lexical de la classe de «l'école comme institution». En lien avec cette classe de la «mesure de la réussite», on retrouve celle, restreinte, des objets de la mesure, soit les contenus curriculaires.

4.1.2 Forum de la communauté de politiques éducatives

Le FCPE est ici représenté par le biais de mécanismes consultatif et délibératif formels : débat à l'Assemblée Nationale (AN) entourant les processus d'adoption et de sanction des projets de loi et «réponses» des groupes d'intérêts civique par le biais des mémoires et avis déposés en commission parlementaire (dans ce cas la Commission de la culture et de l'éducation).

Nous nous concentrons sur les «moments» législatifs entourant la production législative de la GAR dans le système éducatif : les projets de loi 124 (2002) et 88 (2008). Il s'agit ici de «coupes temporelles» qui impliquent que les pratiques discursives des acteurs sont nécessairement influencées d'une part par le contexte socio-politique du moment et, d'autre part, par les enjeux spécifiques associés aux projets de loi. Toutefois, l'analyse «transversale» que l'on propose ici par le biais de la méthode Alceste vise à dépasser le particulier ou l'événementiel⁶⁹ afin de proposer une cartographie discursive du FCPE. A partir de là, il sera possible d'apprécier une éventuelle perméabilité entre les discours au sein du FCPE et des médias écrits. Il

⁶⁹ Qui ne sont pas ignorés puisque l'on y revient, selon l'angle de l'analyse stratégique, au chapitre 5.

est aussi possible de définir les principales lignes de fractures et de convergence du discours sur la GAR, ainsi que les acteurs qui s'en font porteurs. Cependant, on le verra, la spécificité du débat autour de certains enjeux des projets de loi, sera aussi un facteur exogène associé à la classification des mondes lexicaux, opérée par Alceste.

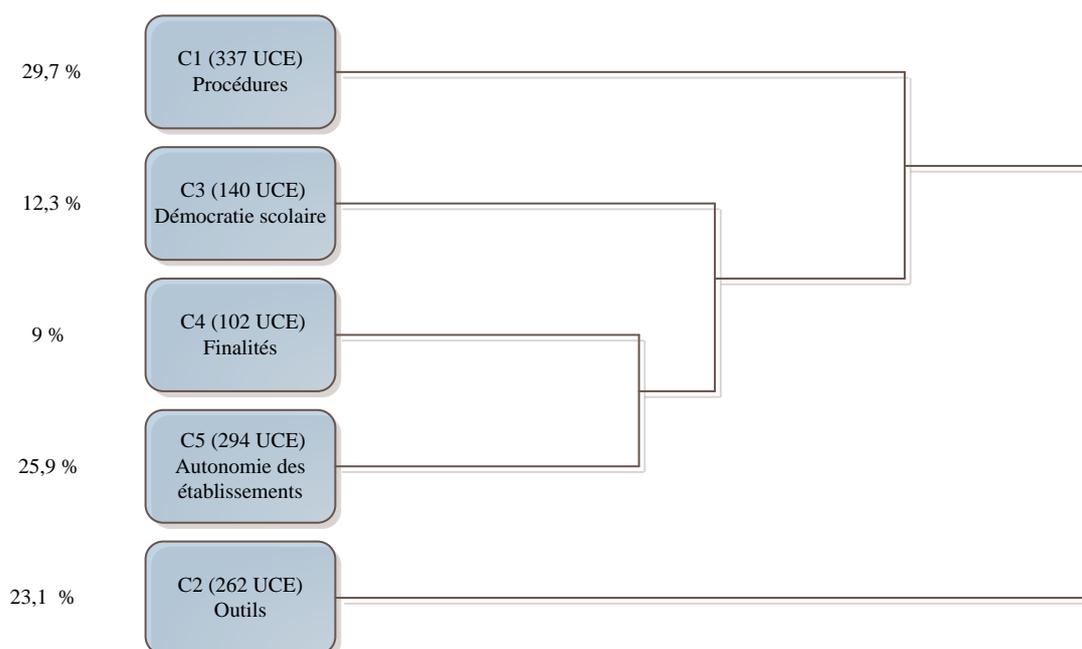
Nous invitons le lecteur à se référer au chapitre méthodologique afin de mieux saisir les motivations des choix des corpus. Il faut rappeler que la transversalité dans l'analyse du discours au sein du FCPE se heurte à certaines contraintes à la fois sur les plans conceptuel et méthodologique (voir section 2.3.3). Ainsi, ce sont bien deux analyses distinctes qui constituent la représentation que nous faisons du FCPE : 1) les débats des acteurs politiques à l'AN ou en commission parlementaire; 2) les avis et mémoires des groupes d'intérêts civiques. Il s'agit d'une frontière établie a priori que nous utiliserons nécessairement comme premier point de comparaison «interne» au FCPE. Or, nous le constaterons rapidement, si le type de situations d'élocution (orale dans une logique de «débat» institutionnalisé ou écrite dans le cadre d'un processus consultatif) influence les «formes» du discours, elles s'estompent au profit de «lieux communs» qui nous semblent se répondre de part et d'autre de cette division du FCPE.

Discours des acteurs politiques à l'Assemblée nationale

Une analyse du corpus⁷⁰ par la CHD permet de dégager 5 classes lexicales distinctes. Les classes 1, 2 et 5 ont un poids similaire représentant chacune plus ou moins un quart des UCE (ou « mots pleins contextualisés ») analysées. Les classes 3 et 4 sont plus restreintes. On attribue à ces classes les thèmes suivants : la classe 1 représente le discours protocolaire – elle est fortement caractérisée par les impératifs de la rhétorique parlementaire; la classe 2 porte sur les outils de redditions de comptes; la classe 3 réfère aux enjeux de démocratie participative et de représentation du système éducatif; la classe 4 est liée à la finalité de l'éducation comme moteur d'amélioration de la société québécoise; la classe 5 est liée à l'enjeu d'autonomie des établissements. Cette structure est représentée par le dendrogramme de la CHD effectuée à partir du corpus «acteurs politiques» (Figure 2).

⁷⁰ Nous retrouvons 4555 formes distinctes, dont 1972 hapax pour une proportion de 43 %. 59442 occurrences sont présentes pour une moyenne de 13 occurrences par formes (23 si l'on fait abstraction des hapax). Après la lemmatisation, 956 formes réduites sont conservées (37 % des formes de fréquence > 1). Le corpus est fragmenté en 1421 UCE dont 1135 sont analysée (79,9 %).

Figure 2– dendrogramme de la CHD du corpus «acteurs politiques»



Description des classes

La classe 1 représente une classe «formelle», que nous intitule «procédures et rhétorique parlementaire» puisqu'elle est largement définie par la forme particulière que prennent les débats des élus. Il s'agit donc d'une classe dont le vocabulaire représente les impératifs formels de cette rhétorique parlementaire. On y retrouve des mentions quant au temps de parole (heures) ou encore des locuteurs qui s'adressent à d'autres députés ou qui reprennent les propos de collègues selon une étiquette précise⁷¹ (*collègues, député, remercier*). Cette classe présente aussi un vocabulaire associé au travail (*travail, travaux*) législatif des élus (*amendements, article, position, apportée, mots*), ainsi que son lieu d'exercice (*commission+parlementaire*) et son objet (*PL 88*).

La classe 2 est étroitement liée aux «outils» associés à la GAR. Elle est fortement associée au projet de loi 124. Le vocabulaire spécifique de cette classe traite d'abord des outils que ce projet de loi vise à instituer (*plans de réussite, plans stratégiques*) ainsi qu'aux outils déjà présents au niveau de l'établissement (*conseils d'établissement, projets éducatifs*) et qui, sont «mis en jeu» par la recomposition des modes de régulation. Dans cette optique, l'avis du CSE (*conseil+supérieur*)⁷² sur cette question est aussi associé à cette classe. Enfin, on retrouve des formes qui suggèrent l'existence d'un discours partagé afin d'anticiper les effets de ces nouveaux outils au niveau de l'établissement (*modifie, prévoit, analyse, préparer*).

⁷¹ À l'Assemblée nationale, les députés sont obligés de reprendre le titre des autres élus à chaque fois qu'il s'adresse la parole ou qu'ils font référence à un tiers.

⁷² Or, il faut tout de même faire attention aux distorsions puisque les élus se réfèrent souvent au projet de loi par son nom complet : Loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique (LIP).

La classe 3 est intitulée «démocratie et représentation civique dans le système éducatif» puisqu'elle est surtout animée par un discours associé aux enjeux démocratiques dans le système éducatif québécois. Son vocabulaire réfère directement à ce sujet (*démocratie*), aux postes électifs (*commissaires, président, élus*), mais surtout aux enjeux liés à la représentation, notamment en ce qui a trait à la participation des citoyens à ce processus (*intéresser, participation, élections, population, légitime, gouvernance, exercer, électorale, influence, droit*).

La classe 4 – la plus restreinte en termes de poids des UCE associées – est associée aux «finalités» de l'éducation en lien avec ses destinataires (et dans une moindre mesure les prestataires du service éducatif). Son vocabulaire thématise cette relation : les formes les plus prégnantes relèvent des bénéficiaires (*jeunes*); des enjeux en termes d'amélioration de la société québécoise (*social, économie, décrochage, société, diplôme*) et des éléments d'explication en termes de spécificités/disparités (*hommes, femmes, culture, ville, quartier*). Enfin on retrouve des qualificatifs qui laissent présager l'importance de cette question (*cœur, dévouement*).

Enfin, la classe 5 thématise les enjeux de répartition des pouvoirs, soit l'autonomie des établissements et l'abolition, ou la réduction, du rôle des CS, ce qui pourrait être un corolaire au fait que le projet d'abolition des CS était un élément du programme du parti de l'ADQ (Action Démocratique du Québec). On y mobilise d'abord un vocabulaire qui met l'accent sur le palier local (*école*) et ses bénéficiaires qui sont définis selon des formes (*enfants; élèves*) qui ne sont pas les mêmes que dans la classe 4. Y sont associés les enseignants (*enseignants*) puisqu'ils sont les prestataires directs du service éducatif. À ce vocabulaire centré sur les acteurs et l'établissement scolaire sont associées des formes suggérant l'action (*va, capable, réussir, palier*), l'autonomie (*marge + manœuvre*) ainsi que des contraintes de gestion (*ressources, gérer, milliards, budgétaire*).

La structure du dendrogramme (Figure 2) peut être comprise par la partition du discours entre les débats sur le PL124 – circonscrit autour des outils — et ceux autour du PL88 – plus fragmenté et faisant une large place à une opposition sur les structures du système éducatif. Ainsi, la troisième partition présente une opposition entre les classes 3 et 5. Dans cette optique, nous suggérons que le lexique associé aux finalités de l'éducation et à ses destinataires pourrait permettre l'interprétation du lien des classes «démocratie scolaire» et «autonomie des établissements» (commune avant troisième partition) par le biais d'un possible consensus sur les objectifs poursuivis ou comme forme de légitimation des positions adoptées (par le couplage entre un lexique associé à une forme d'action publique et un second associé à ses bénéficiaires).

De plus, on retrouve aux extrémités supérieures et inférieures du dendrogramme des classes qui semblent définies par des lexiques «techniques» singuliers à un aspect du discours, mais qui ne semblent pas contenir d'enjeux politiques explicites. En cela, nous considérons que ces deux classes peuvent représenter certaines formes de consensus chez les acteurs politiques (sur la forme que prend l'acte de parole d'une part et sur les moyens associés à la GAR de l'autre). La classe 1, sur les «procédures», pourrait correspondre au «liant» des débats, c'est-à-dire à un discours qui permet de définir les oppositions, de leur donner des fonctions inscrites

dans une forme particulière de rhétorique qui caractérise le débat parlementaire. Cette classe est exempte d'enjeu propre aux projets de loi⁷³ – elle ne concerne que leur traitement parlementaire (prise de parole, amendement, etc.). Dans ce cas, nous émettons l'hypothèse que la prégnance de ce thème pourrait être liée à une intensification des débats (augmentation des prises de paroles par rapport au projet de loi présenté, notamment en ce qui a trait aux changements demandés), ce qui expliquerait son association au PL88. Corolairement, une stratégie «d'obstruction parlementaire» (où l'augmentation de la prise de parole vise à retarder l'adoption du projet de loi) est aussi une explication possible et tendrait à créer un effet similaire.

Enfin, puisque la première partition (séparant les « outils » des autres mondes lexicaux) correspond déjà en grande partie aux deux projets de loi, on remarque que le débat sur les outils s'est joué, du moins comme enjeu politique, lors de l'adoption du PL124. Paradoxalement, bien que le PL88 introduise des dispositions qui instaurent les outils de contractualisation, cela transparait peu dans le débat des élus au moment de l'adoption du projet de loi.

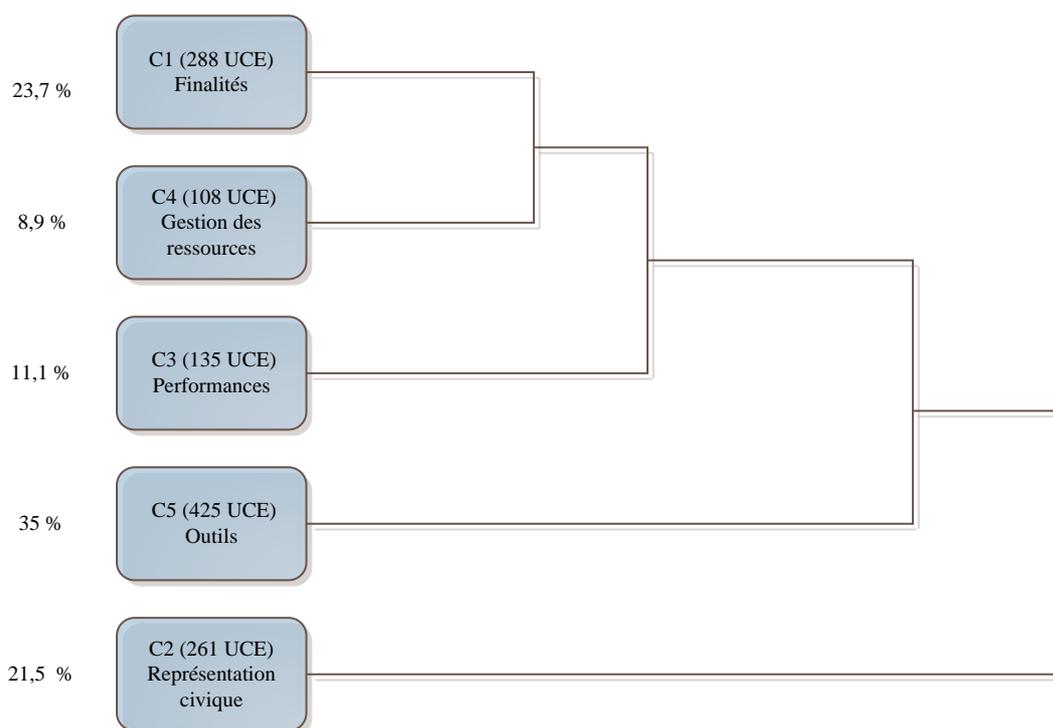
Discours des groupes d'intérêts civiques et professionnels

Cinq classes se dégagent de la CHD de ce corpus⁷⁴. En se référant au dendrogramme de la figure 3, on peut constater que la classe 5 sur « les outils » présente le plus grand nombre d'UCE (soit de mots pleins en contexte), alors que les classes 1 (finalités) et 2 (représentation civique) se suivent du point de vue de la taille. La classe 3 (performances) et la classe 4 (gestion des ressources) sont plus petites. Un résumé du contenu lexical de chacune des classes est présenté après la figure 3.

⁷³ D'ailleurs aucune forme fréquente significativement associée à cette classe ne porte sur l'éducation ou sur la gestion.

⁷⁴ L'analyse révèle que ce corpus comporte 5546 formes distinctes, dont 2405 hapax pour une proportion de 43 %. Il y a 65 767 occurrences avec une moyenne de 12 par formes (21 si l'on y soustrait les hapax). La lemmatisation permet de définir 1233 formes réduites (39 % des formes de fréquence > 1). Le corpus est fragmenté en 1611 UCE dont 1217 sont analysée (75,5 %).

Figure 3 – dendrogramme de la CHD du corpus «groupes d'intérêts civiques»



Description des classes

La première classe gravite autour du diptyque des destinataires (*élèves, jeunes, adultes*) du service éducatif (*éducation* comme forme la plus fortement associée à cette classe; *système + scolaire*) et de ses prestataires (*enseignants*). À ces termes sont associés un vocabulaire que l'on peut, de manière certes générique, lier à différentes finalités du système éducatif. Que ce soit en matière de performance (*réussite, qualité, performance*), ou d'amélioration de la société québécoise (*société, fondamentale, besoin, connaissance*), on retrouve l'idée de mobilisation dans une perspective d'amélioration (*contribué, développement, mobilisation, succès, changements*). Enfin, des formes qui visent à qualifier l'action des professionnels de l'éducation (*professionnelle (?), grand(?), cœur, travail*), cimentent le lien prestataire-destinataire à travers l'implication des acteurs.

La classe 2 est plutôt homogène, elle représente un monde lexical fortement associé à la représentation civique et à la démocratie scolaire. La forme représentant le projet de loi 88 (*PL88*) est fortement associée à cette classe, ce qui est logique puisque ce PL traite explicitement de ces questions. Les acteurs et lieux de la représentation civique au sein du système éducatif se traduisent à travers les formes les plus prégnantes de cette classe (*commissaire + conseil, élus, membres, présidents, commission de parents, représentants, parents, comité*). On retrouve les modalités de désignation des représentants (*cooptés, désigner, suffrages + universel, sélection, élection, nommé*). Enfin, on retrouve les enjeux connexes qui impliquent une capacité de rétroaction soit par des mécanismes de contrôle (*examen, plaintes, traitement, procédures, règlement, éthique*) ou des mécanismes participatifs (*gouvernance*).

La classe 3 est associée à la mesure de la performance de l'école québécoise. Il faut ici faire la distinction entre cette notion qui se veut de nature diagnostique (*taux, diplomation, écart, épreuve*), alors que c'est le vocabulaire de la classe 1 qui est directement associé à la «performance» conçue comme une fin en soi. Cette idée de diagnostic se déploie à travers une temporalité scolaire (*préscolaire, primaire, secondaire, années, cours*). L'idée même de diagnostic implique un jugement, donc de qualifier la performance, souvent négativement (*retard, passage, chuter, progresser, points + faibles, pauvres(?)*). De plus cette classe fait appel à ce que l'on peut concevoir comme des éléments permettant de fonder ou de légitimer le diagnostic, soit par la recherche en éducation (*chercheurs, recherche, universitaire, lumière*) ou par la comparaison (*international*).

La classe 4, la plus restreinte en termes de poids d'UCE, représente ce que nous pouvons qualifier comme la «gestion des ressources» du système éducatif. Il s'agit, du moins dans ce corpus, d'un «sous-enjeu» de la répartition des pouvoirs qui apparaît dans le PL88 (13 % des UCE qui correspondent à 84 % des UCE de cette classe). On retrouve les formes associées aux ressources (*ressources, financières, humaines, matérielles, services*) et à leur gestion (*gestion, financement, allocations, budgétaires, régimes, administration*). Associé à cela, il y a des demandes portées par les acteurs afin que cette gestion s'améliore (*saine, efficience*), mais aussi afin d'accroître l'allocation des ressources (par le pouvoir public - *gouvernement*) que l'on considère disponibles (*surplus, récupérer, générés, entente, occasion*). Enfin, la forme *privée* est aussi présente, en opposition à *public* (qui est cependant moins fortement associé à cette classe clé 5), ce qui est compréhensible à travers le débat quelque peu parallèle (mais tout de même mis de l'avant par les acteurs syndicaux, notamment la FAÉ) quant au financement des écoles privées.

Enfin, la classe 5 est très bien circonscrite autour d'un vocabulaire portant sur les «outils». On retrouve, associée à cette classe, la forme caractérisant le projet de loi 124 (*PL124*) qui introduit plans stratégiques et plans de réussite. Le discours sur les outils de reddition de comptes se caractérise par les formes les nommant (*plans stratégiques, plans de réussite, conventions de partenariat, EGRÉ⁷⁵*), mais aussi par leur association avec des outils déjà présents au niveau de l'école (projet éducatif). Ceci est associé à des formes représentant la régulation par les résultats (*objectifs, cibles, reddition + comptes; tenir + compte, fixés, atteinte, évaluation, mesures*) et la planification (*orientation, planification, analyse, moyens*). Enfin, cela semble être associé au palier gouvernemental (*ministère*).

Au haut du dendrogramme (voir figure 3) se trouve la classe sur les «finalités de l'éducation et ses destinataires» (poids moyen) ainsi que la classe sur la «gestion des ressources» (poids faible) qui sont issues d'une même partition. Il semble donc y avoir une association partielle entre ces deux mondes lexicaux «finalités» et «ressources». Ces deux classes sont aussi associées à la classe «performance» (classe 3). Les lexiques associés aux classes «finalités de l'éducation et destinataires» (C1) et «diagnostic de la performance de l'école» (C3) sont à la fois partiellement convergents (ex. une association des formes *réussite* et *performance* de la C1 et des lexiques associée à la mesure— *taux, diplomation*, etc. propres à la

⁷⁵Ententes de Gestion et Réussite éducatives. Le terme d'entente sera ultérieurement remplacé par le terme «contrat».

C3) et en tension (surtout entre des lexiques associés un diagnostic axé sur une logique quantifiable et un lexique plus qualitatif aussi présent dans la C1). De plus, la classe sur les «outils» se détache rapidement (dès la seconde partition). On peut y voir les particularités d'un vocabulaire technique (d'abord axé sur la planification) qui se détache sémantiquement des enjeux – financiers ou pédagogiques – de la politique. Ce monde lexical des « outils » (C5, la plus importante en termes de poids), montre que la mise en moyens des politiques représente une part importante du discours des acteurs. Elle est principalement associée (à l'instar de la classe similaire chez les acteurs politiques) au projet de loi 124. Les quatre classes que nous venons de décrire renvoient à des enjeux proprement liés à la GAR (comme refonte de l'administration publique, autour d'une préoccupation managériale de diagnostic et d'amélioration des résultats du système), mettant en jeu quatre mondes lexicaux, issus de la première partition de la CDH : finalités, gestion des ressources, performances, outils. Or, au bas du dendrogramme se détache clairement la classe 2 reprenant un monde lexical autour des «enjeux de la représentation civique et de la démocratie scolaire». L'élargissement du débat à ce monde lexical est clairement associé au PL88 (voir infra, les récits d'action publique).

4.1.3 Topographie du discours au sein du FCPE

Nous en avons fait mention en introduction, le recours à Alceste est d'abord pensé comme un outil d'exploration du discours. À l'intérieur du FCPE, alors qu'acteurs politiques et acteurs civiques/professionnels ayant accès à ce forum débattent de la construction de la GAR, nous pouvons voir comment s'articulent les termes du débat, quels mondes lexicaux caractérisent la production de la politique.

Cela nous amène à faire quelques constats sur ce que nous présentons comme la topographie discursive ou cartographie des mondes lexicaux entre les différents acteurs du FCPE. D'une part, nous mettons en évidence des convergences entre les mondes lexicaux des deux corpus analysés (ce que l'on peut appeler le «noyau» d'un discours partagé), d'autre part, des spécificités ou des singularités de leurs discours – mises en évidence par l'utilisation de variables exogènes⁷⁶. Il s'agit alors soit de topos spécifiques au discours d'un type d'acteur (politique ou civique) ou encore de points de tensions au sein du forum.

Premièrement nous pouvons définir trois pôles discursifs qui semblent former le noyau du discours: 1) outils ; 2) enjeux démocratiques; 3) finalité de l'éducation et ses destinataires/prestataires. Ces trois «pôles» correspondent à des mondes lexicaux relativement similaires chez les acteurs politiques et civiques.

Malgré le traitement des discours relatifs aux deux projets de loi au sein des mêmes corpus d'analyse, ces deux moments de production de la politique ont des spécificités sur le plan discursif. Ainsi, le monde lexical associé à un vocabulaire technique (classes « outils ») définit d'abord le discours associé au PL124⁷⁷. Ce

⁷⁶ Les variables exogènes permettent de coder UCI sélectionné (voir glossaire Alceste). Elles représentent 1) l'affiliation du locuteur; 2) le projet de loi auquel réfère l'UCI codée. Elles correspondent à la liste présentée aux tableaux 1 et 2.

⁷⁷ Ceci est confirmé, lorsque l'on projette des variables dites «exogènes» associée aux projets de loi. Chez les acteurs politiques 79% des UCE associés au PL124 sont classés dans la classe 2 «outils»; chez les acteurs civiques, c'est 56% des UCE associés au PL124 qui sont classés dans la classe 5 «outils».

discours sur les instruments de la GAR se reflète de plus en plus chez les acteurs civiques et politiques. Si ce monde des « outils » est prépondérant lors des débats sur le PL124, il ne disparaît toutefois pas pour autant dans les débats sur le PL88, mais il est probablement « atténué » par un élargissement des termes du débat (enjeu de représentation civique; allocation des ressources; autonomie des établissements). Remarquons que chez les acteurs civiques/professionnels les mots pleins associés aux outils du PL88 (Convention de partenariat et entente de gestion et de réussite éducative) sont aussi présents dans le monde lexical « représentation civique », alors que ce n'est pas le cas chez les acteurs politiques (le clivage entre les deux projets de loi en est d'autant plus marqué chez ces derniers).

Au-delà de cette première distinction propre aux conditions d'énonciation nécessairement différentes entre les deux projets de loi analysés, nous pouvons identifier des singularités propres à certains acteurs-locuteurs. Chez les acteurs politiques, nous retrouvons deux mondes lexicaux spécifiques. Le premier, « rhétorique », nous informe surtout sur les contraintes d'énonciation caractéristiques du débat politique en chambre parlementaire. Sa présence et son étendue sont révélatrices de l'importance de l'aspect formel du contexte de production des politiques.

Le second est associé à « l'autonomie scolaire » qui constitue un point de comparaison pertinent entre acteurs politiques et acteurs civiques/professionnels. Du côté des acteurs politiques, il s'agit d'un monde lexical (classe) fortement associé au PL88 et à un parti (l'Action démocratique du Québec, ADQ), alors qu'un monde lexical associé à « la démocratie scolaire » lui est opposé dans la CDH et est associé avec un autre parti (le Parti libéral du Québec, au pouvoir) et avec le PL 88. Si les acteurs civiques/professionnels font écho à l'autonomie scolaire, il n'y a pas dans leur corpus une classe lexicale qui y est associée. Toutefois les lexiques propres à la démocratie scolaire et à la représentation civique sont associés statistiquement à certains acteurs civiques qui sont acteurs au sein des CS (FCSQ; ACSQ). Dans ce cas nous pouvons y voir une possible alternative à un vocabulaire associé à l'autonomie de l'établissement. Chez d'autres acteurs, la question de la répartition des pouvoirs entre les paliers du système scolaire semble être plus diffuse, ou s'articuler sur un autre plan du discours, soit celui de l'allocation des ressources (FAE; FQDE). Enfin, c'est peut-être dans la mobilisation de termes ayant plutôt trait aux finalités de l'éducation et à ses destinataires (FQDE; CSN; FAE) que l'on peut voir une certaine perméabilité avec le monde lexical de l'autonomie de l'établissement, notamment par le biais d'un vocabulaire centré sur les acteurs de l'école.

Enfin, le monde lexical dit de la « performance scolaire » est associé à un acteur syndical, la CSQ, et à une critique d'un diagnostic de la performance qui serait simplement fondé sur les résultats. Elle se déploie en premier lieu dans les débats autour du PL124. Cette perspective semble, chez les acteurs politiques, intégrée au monde lexical sur les « finalités de l'action publique et sur ses destinataires » ce qui laisse suggérer un couplage entre diagnostic de la performance et objectifs.

4.1.4 Perméabilité du forum de la presse écrite et du FCPE

L'analyse du corpus médias peut être pour partie considérée comme un reflet des termes du débat politique sur la régulation du système éducatif pendant les années

2000-2012. La perméabilité entre les grandes catégories cognitives en action dans le débat de la presse écrite et la dynamique de production de la politique au sein du FCPE nous semble partielle. Elle se traduit avant tout à travers un discours diagnostic qui se déploie dans les médias par le biais de formes associées aux outils de gestion, en passant par la question du décrochage jusqu'à celle de la mesure de la performance scolaire⁷⁸. En ce sens, nous suggérons que le monde lexical associé à la mesure de la réussite présent dans les médias constitue un reflet d'un discours centré sur le diagnostic, sur les performances de l'école, discours lié à la production de la politique de la GAR. Cela se reflète dans le caractère analogue des mots pleins associés aux mondes lexicaux (par exemple, entre ceux de la C3 « mesure de la réussite » dans le corpus presse écrite et ceux de la C3 « performances » dans le corpus acteurs civiques/professionnels ; voir Annexe 2). Par contre, la correspondance est seulement partielle avec le discours des acteurs politiques dans lequel c'est surtout l'enjeu de la diplomation (*diplôme; décrocher*) qui est prégnant à travers le monde lexical associé aux « finalités et aux destinataires de l'éducation » (C4 du corpus acteurs politiques).

Par ailleurs, la CHD du corpus presse écrite construit un vaste monde lexical (C2 qui représente 50,7% des mots pleins/UCE classés) que nous avons défini sous le titre englobant de « l'école comme institution ». Il s'agit d'un aspect du discours qui se reflète dans plusieurs mots pleins qui se disséminent dans les mondes lexicaux du FCPE ayant trait à la dynamique institutionnelle - « démocratie scolaire » (C3 acteurs politiques; C2 acteurs civiques) et « autonomie de l'établissement » (C5 acteurs politiques) – ainsi qu'aux « finalités de l'éducation » et à ses acteurs (C4 acteurs politiques; C1 acteurs civiques). De là, on peut voir une certaine perméabilité dans la nature des idées qui transparaissent dans les médias et les grandes lignes du discours quant à la production de la politique au sein du FCPE. Toutefois, il faut remarquer que, chez les acteurs politiques, le monde lexical associé aux « finalités et aux destinataires de l'éducation » s'imprègne à la fois de lexiques associés à la mesure de la performance scolaire et d'autres centrés sur le rôle de l'école au sein de la société.

De plus, les formes les plus fortement associées au monde lexical propre à la « gestion de l'éducation » dans les médias sont spécifiques à ce corpus et ce monde lexical n'apparaît pas comme tel au sein de la FCPE. En fait, la structure de ce monde lexical en fait une forme de commentaire sur l'action politique, principalement axée sur les enjeux d'allocation des ressources de la part du gouvernement. Dans la même optique, le monde lexical associé au « curriculum » semble spécifique au corpus médias. Nous suggérons que la topographie du discours dans les médias intègre cet enjeu curriculaire, car la période étudiée laisse voir d'autres enjeux de l'action publique en éducation qui sont concomitants à ceux de la GAR (dans ce cas, les questions liées aux enjeux pédagogiques et curriculaires, associées au « Nouveau pédagogique »).

Enfin, nous remarquons que le lexique directement associé aux instruments n'apparaît pas de manière aussi claire dans les médias, par comparaison avec les

⁷⁸ Qui se cristallise dans le débat sur le « palmarès des écoles ». Débat qui apparaît être porteur de catégories cognitives dépassant sa nature simplement conjoncturelle (cf. Desjardins, Lessard & Blais, 2009).

corpus des acteurs du FCPE. Le plan de réussite est le seul instrument de la GAR⁷⁹ à être associé aux mondes lexicaux (à la fois « mesure de la réussite » C3 et « gestion des ressources » – C1) du corpus médias. Nous pouvons émettre l'hypothèse que la dimension « technique » du discours sur les instruments (comme moyens de la politique) n'a pas beaucoup de répercussion hors du forum de production de la politique.

4.1.5 Conclusion de l'analyse lexicographique

La piste exploitée consiste en l'utilisation d'une topographie discursive à la fois interne et externe au FCPE afin de caractériser un territoire discursif commun où se déploient les récits d'action publique mobilisés par les acteurs dans le cadre de la production de la GAR. Nous pouvons voir apparaître, par l'analyse lexicographique, des lieux communs du discours. Ceux-ci sont porteurs de représentations sémantiques que nous avons caractérisées à travers différents thèmes liés à la production de la GAR. Or, cette première étape de l'analyse permet surtout de tracer les frontières du discours, sans expliquer la logique argumentative associée à un monde lexical ou comment les acteurs puisent à plusieurs d'entre eux afin de construire la logique d'une narration causale qui constitue la base des récits d'action publique.

L'analyse lexicographique permet toutefois de circonscrire le vocabulaire utilisé selon des relations de proximité. Nous voyons donc se dessiner, au sein de la FCPE, le langage de la GAR qui ne peut faire abstraction de termes liés à l'école elle-même, mais qui est surtout concentrée dans les mondes lexicaux liés au diagnostic de la performance de l'école et aux finalités associées à la réussite. Toutefois, nous constatons que s'y superpose un autre débat, celui de l'autonomie des établissements et de la démocratie solaire. Enfin, les « outils » eux-mêmes semblent être catalyseurs d'un monde lexical où gravite une série de termes plus techniques. Dans ce cas, bien que ces éléments soient visiblement abondamment discutés, ils semblent être parallèles aux autres enjeux de la politique, dans la mesure où ils forment un monde lexical autonome.

La logique constitutive de l'analyse menée ici classe les différents éléments du discours. Dû à l'importance quantitative (leurs poids en termes d'UCE classées) et qualitative (le sens accordé à ces différents mondes lexicaux), il va de soi que les mondes lexicaux présentés ici sont centraux à l'argumentaire utilisé par certains acteurs. Les variables exogènes associées aux « locuteurs » nous ont permis de mettre statistiquement en lumière cette association entre un vocabulaire et différents acteurs. Cela semble une première amorce à une analyse des récits. Toutefois, alors même que certains acteurs se réfèrent à une thématique commune, cela ne donne pas le sens qu'ils lui attribuent. L'analyse lexicographique présentée vise donc à montrer le lexique utilisé au sein d'un forum, mais non comment ils le mobilisent. Bref, autour d'un même vocabulaire, nous pouvons retrouver des récits contrastés, qui peuvent porter une histoire (actions/solutions/conséquences) différente d'un acteur à l'autre alors qu'elles s'appuient sur les mêmes mondes lexicaux. Enfin, les récits se construisent aussi dans les interstices laissés entre les thèmes identifiés. C'est-à-dire, qu'ils permettent de comprendre comment les acteurs articulent les

⁷⁹ Le projet éducatif est quant à lui fortement associé à « l'école comme institution » (C2 médias).

différents thèmes qu'ils mobilisent, mais aussi comment ils construisent un discours par rapport à ce qu'ils n'abordent pas.

4.2 Analyse des « récits de politique publique » à l'occasion des débats sur la Gestion Axée sur les Résultats (GAR)

La présente section propose une analyse des récits qui émergent de la lecture des positions de certains acteurs du forum des communautés de politiques publiques (FCPP) – acteurs gouvernementaux et acteurs professionnels⁸⁰ – à propos des projets de loi 124 et 88. La notion de récit d'action publique (Radaelli, 2000) implique une vision construite autour d'un ensemble d'idées et de représentations spécifiques, de théories causales mobilisées par les acteurs. Les récits d'action publique se structurent ainsi autour d'un ensemble d'éléments : les enjeux et finalités du système éducatif mobilisés par les acteurs comme des critères d'évaluation pour mettre en avant les problèmes auxquels ce dernier doit faire face; cette problématisation engage l'élaboration et la proposition d'un répertoire d'actions/solutions auquel est associé un ensemble de conséquences anticipées découlant de la mise en place effective de ces solutions et/ou de la non-action. L'analyse des récits vise ainsi à identifier les termes dans lesquels se pose le débat qui entoure la Gestion axée sur les Résultats au Québec. Cette approche se distingue ainsi d'une analyse en termes de positions stratégiques, c'est-à-dire une lecture de l'action fondée sur les intérêts de différents groupes d'acteurs, qui peuvent ainsi former des « coalitions ».

L'identification des récits au sein du forum de communauté des politiques publiques a été réalisée en portant une attention particulière aux éléments suivants :

- les finalités de l'action éducative
- les destinataires de l'action éducative
- les acteurs clefs de l'action éducative
- les stratégies d'amélioration de l'action éducative

L'analyse fait clairement émerger trois grands récits : un récit porté par PQ/PLQ, FCSQ, ACSQ, ADIGECS, FCPQ, un récit porté par l'ADQ et la FQDE, un dernier porté par les syndicats enseignants (FAE, CSN, CSQ). Elle permet de reconstruire la cohérence du discours partagé par les acteurs. Il s'agit ici d'une analyse du point de vue cognitif (notamment sur les grandes orientations à suivre pour régler les problèmes du système scolaire) et non des coalitions de cause sur les positions stratégiques par rapport aux lois, principalement basées sur les intérêts des acteurs (accords/désaccords sur les modifications à apporter aux projets de loi), point qui fera l'objet du chapitre 5.

4.2.1 Présentation des trois récits

Récit 1 : le récit dominant des « gouvernants » du système scolaire

Des enjeux majeurs : la réussite et la démocratie scolaire

Le récit 1 est porté par les acteurs politiques (du PLQ et du PQ), des représentants et professionnels des CS (FCSQ, ACSQ, ADIGECS) et des représentants de parents (FCPP). Nous l'intitulons « récit des gouvernants » car il est majoritairement porté

⁸⁰ Acteurs politiques : ADQ, PLQ, PQ. Acteurs professionnels : ACSQ, ADIGECS, FAE, FCPQ, FCSQ, FNEEQ-CSN, FQDE, FSE-CSQ.

par des acteurs en charge de l'un ou l'autre palier de gouvernement scolaire (partis alternativement au pouvoir ou dans l'opposition pendant la période considérée, dont sont issus les ministres en charge du ministère de l'éducation d'une part, les acteurs des CS d'autre part). Il est structuré autour de deux enjeux présentés comme majeurs pour le système éducatif québécois et qui font l'objet d'un consensus : la réussite de tous les élèves et la démocratie scolaire. Si ces enjeux sont davantage mis en avant dans le discours des acteurs politiques, ils restent partagés par l'ensemble des acteurs du récit 1.

La réussite des élèves est en effet portée comme une priorité réaffirmée par l'ensemble des acteurs politiques, représentants des commissions scolaires et des parents dans les discours qui entourent les projets de loi 124 et 88. Il faut en effet lutter contre le « fléau du décrochage » et améliorer les taux de diplomation.

La réussite du plus grand nombre, on l'aura compris, doit inspirer chacun de nos actes, dès qu'il s'agit d'éducation (PQ, PL124, Simard, AN)⁸¹.

Il existe ainsi un consensus fort autour de la réussite comme finalité, plus particulièrement la réussite de tous. La « réussite de 100% des jeunes » est considérée comme une priorité dans la « société du savoir » (PLQ, PL124, Marcoux, AN) notamment pour que la plupart des jeunes aient un diplôme d'études secondaires ou l'équivalent pour répondre à la nature des emplois qui seront créés au cours des prochaines années. Le décrochage est ainsi vu dans le récit 1 comme le « principal défi qui se présente à la population du Québec actuellement » (PQ, PL124, Simard, AN).

La démocratie scolaire est aussi portée comme un enjeu majeur au sein du récit 1, plus particulièrement à l'occasion de la discussion du projet de loi 88. Pour les acteurs gouvernementaux, le faible taux de participation aux élections scolaires interpelle la démocratie scolaire, mise de l'avant comme une « valeur importante » dans la société québécoise (PQ, PL88, Malavoy, AN). Ainsi la « nécessité de redorer le blason de la démocratie scolaire » est affirmée comme une priorité pour remédier au désengagement de la population. Pour faire face à cet enjeu, il faut alors revaloriser et dynamiser la démocratie participative qui s'exprime notamment au niveau des CS, et ainsi affirmer leur rôle d'instance de gouvernance et leur statut de gouvernement élu :

[S]onnette d'alarme effectivement qui sonne: Comment se fait-il que la population ne s'intéresse plus aux élections scolaires? Parce que ça donne l'impression qu'ils ne s'intéressent plus à ce qui se fait dans les commissions scolaires. Donc, il faut revoir la démocratie scolaire (PQ, PL88, Malavoy, AN).

La thématisation de ce double enjeu de réussite et de démocratie scolaire engage une lecture des problèmes, auxquels le système éducatif québécois est confronté et auxquels une série d'actions et de solutions est associée, à la lumière de deux questions majeures : une question d'efficacité et de qualité d'une part, de légitimité d'autre part. Efficacité des structures et de l'ensemble du réseau public d'éducation d'une part, légitimité des structures éducatives et de la gouvernance scolaire d'autre

⁸¹Nous reprenons en Annexe (Annexe 3, *Citations associées aux éléments de récits*) un ensemble de citations extraites des corpus analysés et constitutives des récits d'action publique ici présentés.

part – cette question de légitimité occupant une place relativement importante dans les discours qui entourent le projet de loi 88.

Sont ainsi associés à ces questions d'efficacité et de légitimité le manque de coordination, de concertation des différents « paliers du système », les difficultés relatives aux modes de gestion du système – manque de transparence, absence de mécanismes de reddition de comptes et d'imputabilité. La somme de ces éléments nuirait alors à la qualité d'ensemble du système d'éducation. Plus particulièrement la gouvernance des CS, la « bureaucratisation » et l'opacité de leurs règles de fonctionnement sont des problèmes associés à ces questions d'efficacité et de légitimité. La légitimité des structures et de la gouvernance scolaires, plus particulièrement au niveau des CS, est ainsi questionnée par la mise en exergue de différents problèmes : on reconnaît un certain « malaise » quant à la gouvernance du palier intermédiaire, les CS sont des structures « lourdes » qui « ne faisaient pas nécessairement place à l'ouverture, à la transparence » (PLQ, PL88, Courchesne, ÉN). Posent aussi problème le manque d'intérêt de la population pour ce qu'il se passe au sein de la « grande boîte qui s'appelle une commission scolaire » (PQ, PL88, Malavoy, AN), la communication envers la population en général et envers les parents en particulier, et enfin le manque de possibilité de recours à disposition des parents à propos de décisions prises par les CS concernant leurs enfants ; éléments qui viennent questionner la légitimité de cette instance de gouvernance.

Et on a bien senti, Mme la Présidente, qu'il y avait un malaise certain, un malaise certain qui mérite qu'on s'y attarde, qui mérite effectivement que nous adoptions ce projet de loi qui est devant nous pour très certainement améliorer ce que nous appelons la gouvernance des commissions scolaires ? et j'y reviendrai ? et fort certainement pour que nous puissions aussi donner aux commissions scolaires une véritable démocratie scolaire, c'est-à-dire que les commissaires qui y sont élus puissent exercer un véritable pouvoir politique, puisque c'est ce que nous vivons et que nous sentons que nous devons renforcer de toute évidence (PLQ, PL88, Courchesne, AN).

Répertoire d'action et de solutions, et conséquences associées

a) Le maintien des structures et l'amélioration du système

Face à ce double enjeu de réussite et de démocratie scolaires, un premier répertoire de solutions a trait au maintien des structures, et ainsi à la réaffirmation de la nécessité d'un système à trois paliers. Cette position étant affirmée, il faut aussi améliorer l'ensemble du système.

La légitimité des structures, plus particulièrement des CS au sein du système éducatif, est en effet une question centrale à laquelle ce premier répertoire de solution est associé. Il ne s'agit pas uniquement de maintenir les structures en place mais, au travers de la définition et du renforcement de leur rôle (majoritairement de celui des CS), de légitimer leur place et leur caractère central au sein du système éducatif. Le récit 1 met en effet en avant la nécessité de valoriser le « réseau public d'éducation » (PLQ, PL88, Courchesne, AN) et les structures qui le composent. Les CS sont un « pilier [du] réseau public d'éducation » (PLQ, PL88, Courchesne, AN), une institution essentielle au fonctionnement du système éducatif, de fait leur rôle doit être renforcé et leur place affirmée, discours partagé par la plupart des acteurs politiques (PQ/PLQ), des CS (FCSQ, ACSQ, ADIGECS) et représentants des parents (FCPQ) :

(...) je rappelle que les commissions scolaires existent depuis plus de 150 ans, ont connu l'évolution du Québec, font partie de la société québécoise, font partie de ce que nous sommes parce que les commissions scolaires sont essentiellement le cœur, le pilier de notre réseau public d'éducation (PLQ, PL88, Courchesne, AN).

Les conséquences négatives de la suppression des CS sont alors mises en avant dans le récit 1 pour faire valoir la nécessité du maintien et de la revalorisation d'un système à trois paliers. Une suppression des CS et la réorganisation du système entre le ministère et des établissements entraîneraient une recentralisation avec pour conséquences l'alourdissement de la bureaucratie du Ministère et des coûts additionnels liés à l'embauche de milliers de fonctionnaires pour gérer les fonds investis dans l'éducation :

S'il n'y avait pas de palier régional de décision, c'est l'État québécois qui prendrait toutes les décisions, et ça provoquerait plus de centralisation (PQ, PL88, Malavoy, AN).

S'il faut maintenir les structures en place, il faut également améliorer l'efficacité du système éducatif pour faire face à l'enjeu de réussite scolaire. Cet enjeu est en effet étroitement associée à la qualité du système éducatif dans son ensemble et des services dispensés aux élèves où chaque palier est amené à jouer un rôle essentiel. L'amélioration du système et l'efficacité organisationnelle passent nécessairement par la clarification du rôle et des responsabilités de chacun dans le sens de « partenariat, de collaboration, d'accompagnement, de soutien » (PLQ, PL88, Courchesne, AN) pour s'assurer que chacune des composantes du réseau trouve sa place. Au-delà de la définition des missions des différents acteurs, celle de la CS étant précisée dans le PL88, l'alignement, la planification stratégique, et la contractualisation jouent ici un rôle central dans l'articulation des paliers : ils doivent permettre d'instaurer une meilleure concertation entre les différents niveaux d'actions, de rétablir le « lien de confiance » entre les divers intervenants et de mobiliser les acteurs dans une « obligation de travailler ensemble » (PQ, PL88, Malavoy, AN).

b) L'institutionnalisation des outils de planification, de contractualisation et de reddition de comptes

Le deuxième répertoire de solutions mis en avant dans le récit 1, étroitement lié à la dimension d'efficacité organisationnelle et à la perspective d'amélioration du système, a trait à l'institutionnalisation des instruments de planification stratégique, de contractualisation et de reddition de comptes. Ces instruments sont introduits successivement avec les projets de loi 124 et 88. Les plans stratégiques et plans de réussite sont inscrits dans la loi et discutés par le projet de loi 124 ainsi que la reddition de comptes allant de pair avec leur mise en œuvre. Les instruments de contractualisation, « Conventions de Partenariat » et « Convention de Gestion et de Réussite Éducative » (CGRÉ) sont discutés et institutionnalisés par le projet de loi 88 et s'ajoutent aux instruments de planification stratégique. De même la reddition de comptes introduite avec le projet de loi 124 s'accroît avec les dispositions du projet de loi 88. Deux aspects sont ici au centre du discours : il s'agit de développer des outils de gestion plus efficaces qui permettent une meilleure coordination des actions des différents niveaux d'acteurs, mais aussi de favoriser la transparence

organisationnelle. De même ces instruments doivent permettre d'opérationnaliser la réussite scolaire.

Les outils de planification stratégique, plans stratégiques et plans de réussite, institutionnalisés avec le PL124, se veulent ainsi une réponse à la préoccupation d'efficacité organisationnelle mais aussi à l'enjeu de réussite scolaire. La planification stratégique engage la fixation d'orientations et d'objectifs communs aux différents niveaux du système qui doivent être « mesurables » et « identifiables » (PQ, PL88, Malavoy, AN) ainsi que la mise en place de mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes à la lumière de ces objectifs dans la perspective d'une « planification au service de la réussite » :

En effet, la planification stratégique est un puissant outil de gestion qui contribue à définir les orientations et les objectifs stratégiques de l'organisation, préciser les priorités, identifier les moyens concrets pour coordonner les politiques et les activités à l'intérieur de l'organisation; fournir un cadre de référence axé sur les résultats; allouer les ressources de façon équitable en fonction des besoins et des priorités planifiés (ADIGECS, PL88, p. 3).

Les mécanismes d' « entente contractuelle » (introduits avec le PL88) doivent quant à eux permettre de créer une « chaîne entre tous les paliers » (PQ, PL88, Malavoy, AN) dans un souci de cohérence et dans le respect de la marge de manœuvre de chacun des acteurs. Les mécanismes de planification stratégique et de contractualisation constituent ainsi une réponse à la nécessité de coordination des actions des paliers. Ils doivent mobiliser l'ensemble des acteurs autour de la réussite et permettre « d'établir un fil conducteur précis entre les actions du MELS, des commissions scolaires et des établissements » (ADIGECS, PL88, p. 3). Ils sont portés dans ce récit comme des « leviers » pour créer des « conditions favorables » à la persévérance et à la réussite de tous les élèves (PLQ, PL124, Simard, CÉ).

La reddition de comptes et l'imputabilité à la lumière d'objectifs mesurables en lien avec les instruments de planification et de contractualisation est plus particulièrement associée à cette perspective de transparence organisationnelle. Elle est présentée dans le récit 1 comme une évidence qui s'impose dans le champ éducatif, dans la même mesure que dans tout service public :

Il est sain que le cadre de gestion visant à promouvoir l'imputabilité dans tous les aspects de l'administration publique, touche aussi le monde de l'éducation en tenant compte de ses particularités. (ADIGECS, PL 88, p.1).

Elle est portée par le récit 1 comme un mécanisme central au fonctionnement des systèmes éducatifs et comme un moteur d'amélioration du système, institué ici en cohérence avec la démarche de modernisation de l'administration publique au Québec (FCSQ, PL124).

La reddition de comptes se veut ainsi une réponse à la nécessité d'améliorer la transparence dans l'allocation et l'utilisation des ressources, dans l'atteinte des objectifs fixés à l'échelle du système, et donc dans le respect des « engagements publics » pris dans le cadre de la planification stratégique et des ententes contractuelles (ADIGECS, PL88, p. 3). Elle est envisagée selon une double perspective : une reddition de comptes des structures vers le palier supérieur (verticale), une reddition de comptes à la population (horizontale). La question attachée à la reddition de comptes portée dans le récit 1 est ainsi double. Il s'agit

d'une part de définir à qui cette reddition de comptes s'adresse (à qui rendre des comptes) et qui est imputable : les établissements et les CS doivent ainsi rendre des comptes aux paliers supérieurs – reddition de comptes verticale – ainsi qu'à la population et aux citoyens – reddition de comptes horizontale. D'autre part, il faut préciser ce sur quoi cette dernière doit porter, la définition des objets de la reddition de comptes étant étroitement liée à l'enjeu de réussite scolaire : il faut évaluer les résultats du système à l'aune d'« objectifs quantifiables » et « mesurables » (PQ, PL124, Simard, AN) intégrés aux documents de planification et de contractualisation :

(...) de façon unanime, et même les commissions scolaires l'ont reconnu, il n'y avait pas suffisamment de reddition de comptes, pas suffisamment de transparence, pas suffisamment d'imputabilité et qu'on souhaitait que les éléments que je viens de décrire puissent être connus publiquement, puissent être transmis à la population et qu'on puisse non seulement consulter, lorsque nous définissons chacun des moyens que je viens de décrire, mais qu'à la fin on puisse rendre compte des résultats (PLQ, PL88, Courchesne, AN).

L'opérationnalisation de la réussite en termes d'éléments mesurables au travers des instruments de planification et de contractualisation et la reddition de comptes sur les résultats sont toutefois les objets d'un débat interne au sein du récit 1. En effet, les implications pour le système éducatif d'une conception relativement étroite de la réussite véhiculée par les instruments sont discutées, et ce principalement dans le cadre du projet de loi 124. On craint que l'opérationnalisation de la réussite en termes mesurables et la reddition de comptes sur ces objets entraînent une focalisation sur des aspects quantitatifs. Ce n'est cependant pas les principes de planification stratégique ou de reddition de comptes qui semblent poser problème mais leurs conséquences anticipées par certains acteurs :

L'opération des plans de réussite ne doit pas devenir un objectif quantitatif où on peut être tenté, comme on dit, de niveler par le bas pour rencontrer les objectifs quantitatifs (Marcoux, 2002, AN).

Si ces questionnements émergent avec le PL124, paradoxalement, alors que la contractualisation se superpose à la planification et que la reddition de comptes s'accroît avec le PL88, ces interrogations sont moins prégnantes et occupent peu de place dans les débats qui entourent le PL88. L'obligation de résultats qui émerge semble par ailleurs être assumée dans ce deuxième temps :

Parce que le Québec change, parce que la population est diverse, parce que nous voulons qu'il y ait de la persévérance scolaire, parce que nous voulons donner le service aux enfants en difficulté, parce que nous voulons que les contenus des matières soient rigoureux et approfondis, ça veut donc dire que nous devons joindre aussi l'obligation des objectifs de qualité, mais aussi des résultats (Courchesne, 2008, AN).

Nous faisons donc l'hypothèse d'une institutionnalisation progressive et dans le temps des principes introduits avec le PL124.

Dans le récit 1, les conséquences attendues des instruments de planification, de contractualisation et de reddition de comptes sont de plusieurs ordres. En termes d'efficacité organisationnelle, la planification stratégique et la contractualisation permettront d'améliorer la coordination et la concertation entre les différents paliers du système éducatif et de rétablir le « lien de confiance » entre ces derniers dans

une perspective de « travailler ensemble » pour le bien des élèves (PLQ, PL88, Courchesne, AN). La reddition de comptes, de mobiliser l'ensemble des acteurs vers des objectifs communs. Ces instruments doivent permettre d'évoluer vers un réseau public d'éducation « ordonné », « transparent », « dont les dirigeants sont imputables » (PLQ, PL88, Courchesne, AN). Cette transparence est ainsi largement associée à une gouvernance basée sur un partage de l'information, une capacité à communiquer et à rendre des comptes aux parents, à la population et au gouvernement. Ce renforcement de l'imputabilité vis-à-vis de la population par rapport aux décisions prises par les élus devrait par ailleurs concourir à l'offre d'un meilleur service associé aux « taxes scolaires » perçues par les CS (PLQ, PL88, Courchesne, AN). L'amélioration de la réussite des élèves est attendue de cette efficacité organisationnelle introduite aussi grâce à une mesure des résultats, non pas à des fins « bureaucratiques », mais pour apporter des « correctifs sur les moyens » utilisés par les différents acteurs.

Cette loi parce qu'elle semble, à premier abord, elle semble technique. Mais je peux vous assurer qu'elle modifiera de façon très importante et, je dirais, en profondeur, modifiera en profondeur les façons de travailler, les façons de faire, les façons de communiquer, mais les façons surtout de mobiliser tous les intervenants qui doivent être mobilisés pour assurer cette réussite et s'assurer que nous conservons, comme société, un réseau public d'éducation qui offre une qualité d'enseignement qui soit mesurable, qui soit facilement compréhensible aussi par d'autres partenaires qui sont, au premier chef, concernés (PLQ, PL88, Courchesne, AN).

c) Modification du mode d'élection du président des CS et du conseil des commissaires

Un troisième répertoire de solutions en lien direct avec l'enjeu de démocratie scolaire a trait au mode d'élection du président de la CS et à la composition du conseil des commissaires (PL88). Il s'agit d'apporter des solutions au désengagement de la population vis-à-vis des élections scolaires et de revitaliser la démocratie participative.

Ainsi les dispositions du PL88 qui prévoient l'élection du président du conseil de la CS au suffrage universel sont vues comme « procédant d'un souci démocratique important » (ADIGECS, PL88, p. 3) visant à renforcer les pouvoirs politiques des CS, la légitimité et le leadership politique du président. L'instauration de ce mode d'élection veut ainsi participer du renforcement de la démocratie scolaire et de l'incitation de la population à participer aux élections scolaires. Cette solution se veut ainsi une réponse à la question de la légitimité des instances de gouvernance :

Pour que ce président ou cette présidente, cet homme, cette femme puisse avoir toute la légitimité et avoir le poids d'une élection démocratique. Pas uniquement nommé par ses pairs, mais que chaque citoyen qui a un droit de vote fasse le choix conscient que c'est cet homme, selon son expérience, ses qualités, son expertise, mais son engagement pour l'éducation... puisse recevoir un vote favorable. Cette légitimité nous apparaît essentielle pour exercer un rôle de leader au sein de sa communauté, mais le leader de l'éducation au sein de sa communauté (PLQ, PL88, Courchesne, AN).

La modification de la composition du conseil des commissaires avec l'ajout d'un commissaire parent et l'introduction de membres cooptés s'inscrit aussi dans cet enjeu de démocratie scolaire et de légitimité des structures de gouvernance scolaire. On vise une meilleure représentativité de l'ensemble des acteurs du système

éducatif en accordant une place plus importante aux parents dans la gouvernance scolaire :

Mais nous ajoutons un représentant parent, Mme la Présidente, au conseil des commissaires parce que nous croyons que cette voix est extrêmement importante et nous croyons que les parents, particulièrement d'enfants en difficulté, ont droit au chapitre, aux décisions des commissions scolaires (PLQ, PL88, Courchesne, AN).

De même, l'ajout des membres cooptés possédant une expertise dans un domaine donné vise à répondre au souci de légitimation des décisions et de l'instance même qu'est le conseil des commissaires. L'ajout de membres cooptés est cependant discuté par les acteurs des CS (ADIGECS et FCSQ, l'ACSQ ne faisant pas de commentaire sur cette question), le principe même de cooptation et la valeur ajoutée démocratique de cette solution sont ainsi questionnés par ces acteurs, ce qui représente ici une divergence au sein de ce répertoire de solutions :

L'ADIGECS continue donc à se questionner sur la valeur démocratique ajoutée de l'élection de la présidence au suffrage universel et sur les effets potentiels d'un tel choix au niveau de l'environnement politique, voir même administratif de la commission scolaire (ADIGECS, PL88, p. 5).

d) Le mécanisme de traitement des plaintes

Un quatrième répertoire de solution consistant en la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes et de l'institution d'un protecteur de l'élève (PL88) est directement en lien avec l'enjeu de démocratie scolaire, mais aussi de réussite. On entend par ce biais s'assurer que les élèves bénéficient du traitement auquel ils ont droit en vertu de la Loi sur l'instruction publique :

(...) ce protecteur de l'élève sera une assurance additionnelle pour les parents, pour la population que nos enfants reçoivent le niveau de service auquel ils ont droit comme citoyens (PLQ, PL88, Courchesne, AN).

L'instauration d'un protecteur de l'élève est considérée comme une réponse à la critique faite quant au caractère partial du processus de traitement des plaintes, la CS étant considérée à la fois comme juge et partie (FCPQ, PL88). On ambitionne un arbitrage et un traitement « rapide et efficace des plaintes tant pour les élèves et les parents que pour la commission scolaire » (FCSQ, PL 88, p. 5). Le Protecteur de l'élève sera une assurance additionnelle pour les parents que leurs enfants reçoivent le niveau de service auquel ils ont droit comme citoyens.

Récit 2 : « le récit alternatif »

Deux enjeux majeurs : la réussite et la démocratie scolaire

Le récit 2 est porté par une minorité d'acteurs parmi les acteurs du FCPE, le parti ADQ et dans une moindre mesure la FQDE.

Ce récit, comme le récit 1, renvoie à deux enjeux principaux, la réussite et la démocratie scolaires. Passer de « l'accès à l'éducation au succès » (ADQ, PL124, Lespérance, AN) est une priorité et cela implique que la finalité du système scolaire est avant tout de faire réussir, c'est-à-dire d'assurer la diplomation des jeunes. Ainsi, la réussite des élèves est portée comme une priorité réaffirmée par ces acteurs politiques et professionnels, de la même façon qu'elle l'est dans le récit 1.

La lecture qui est faite des problèmes qui touchent le système scolaire est associée à ces enjeux. Premièrement, les « résultats scolaires attendus ne sont pas au rendez-vous » (FQDE, PL88, p. 8) : le taux de réussite des élèves stagne « malgré les efforts consentis par tous », « le taux d'abandon semble diminuer peu » indiquant un « plafonnement des rendements scolaires » (FQDE, PL88, p. 8). Le système québécois ne serait pas assez performant par rapport à d'autres systèmes malgré l'« augmentation significative des intrants dans le système éducatif » depuis les quinze dernières années (FQDE, PL88, p. 8). Par ailleurs le décrochage est un véritable « drame social », un « fléau » (ADQ, PL88, Proulx, CÉ). En cela le diagnostic posé sur le système est très proche du récit 1 :

Les directions d'établissement sont à même de constater que le taux de réussite des élèves stagne malgré les efforts consentis par tous et que le taux d'abandon semble diminuer peu (FQDE, p. 4).

Cependant la cause de ces résultats décevants est ici toute autre. L'inefficacité du système est liée à la façon dont le système est structuré, c'est à dire au fait que les CS « constituent un gouvernement dans un gouvernement prenant des décisions qui affectent directement la qualité de l'éducation » (ADQ, PL88, Laporte, AN). Or, ce palier décisionnel est mal placé pour prendre des « décisions adaptées aux besoins réels du milieu », car trop loin des réalités que vive chacune des écoles « pour prendre les décisions les plus efficaces » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ). D'autre part, « l'autonomie acquise, au profit de l'école, demeure limitée ou contrainte, encadrée et surveillée » (FQDE, PL88, p.3) alors que c'est bien la communauté éducative locale qui peut améliorer la performance scolaire.

La démocratie scolaire est aussi un enjeu majeur porté majoritairement par l'ADQ. Par rapport à cet enjeu, le problème central mis en évidence par ce récit est celui de la « crise de confiance » dans l'école publique (ADQ, PL88, Proulx, AN), qui est directement liée à l'existence de structures déficientes. Les CS sont directement mises en cause, car elles sont une institution « déficiente, dépassée et mésadaptée de notre société actuelle » (ADQ, PL88, Proulx, CÉ). Ce problème est d'autant plus grave qu'il est lié à une gestion des ressources financières par laquelle les CS « dévie[nt] les montants qui sont consentis au sommet vers la base », au lieu d'aller directement aux élèves (ADQ, PL 88, Laporte, AN). La « perte de confiance » des parents se traduit notamment par la faible participation aux élections scolaires. Ce manque d'implication des parents s'expliquerait par le fait que ceux-ci souhaiteraient que l'école soit considérée comme principal lieu d'exercice de la démocratie

scolaire : « la démocratie scolaire, c'est dans l'école qu'ils veulent la vivre » (ADQ, PL 88, Proulx, AN).

Le problème de l'inefficacité et du manque de légitimité des « structures » est donc au centre du récit 2.

Répertoire d'action et de solutions et conséquences associées

La lecture qui est faite des problèmes liés au double enjeu de réussite et de démocratie scolaire entraîne un choix de solutions différentes de celles avancées par le récit 1. Le répertoire de solutions proposées est structuré autour des notions clés de décentralisation, de gestion efficace, d'autonomie des établissements, de redéploiement des ressources directement vers les écoles pour les rendre plus performantes, et enfin d'imputabilité, non seulement envers le Ministère, mais envers les parents qui en tant que contribuables ont des attentes envers les services éducatifs fournis.

a) Une « réforme des structures »

Le récit 2 met en avant une solution qui consiste à créer un système à deux paliers : le ministère – qui définit les « grandes orientations » du système et édicte les règles – et les établissements, ces derniers devant alors bénéficier d'une plus grande autonomie engageant un renforcement du pouvoir du chef d'établissement à qui il revient de « mobiliser ses troupes autour d'un projet commun: la réussite de l'élève » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ). Il s'agit donc d'une véritable « réforme de structures » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ) qui passe par la suppression du palier intermédiaire.

Il s'agit de créer un système de « gestion décentralisée » donnant une plus grande autonomie aux établissements et de « remettre l'école au cœur de notre système d'éducation » (ADQ, PL88, Proulx, AN). Les bénéfices attendus d'une telle modification des structures du système renvoient d'une part à l'efficacité: améliorer la gestion et le fonctionnement du système. La réussite des élèves et la baisse du taux de décrochage passent par la décentralisation et surtout par un dégagement des ressources qu'il faut « redéployer » vers les écoles. Parce que dans le palier intermédiaire dort « de l'argent, du temps, des expertises », alors que les écoles n'ont pas assez de ressources (ADQ, PL88, Proulx, AN).

Une gestion décentralisée vers les écoles serait plus efficace, compte tenu du fait que « l'école est la mieux placée pour connaître son organisation optimale » (ADQ, PL88, Laporte, AN). Il faut donc s'assurer « qu'à l'avenir on s'occupe des enfants: moins des structures et plus de leur réussite à long terme » (ADQ, PL88, Proulx, AN) c'est-à-dire « favoriser un financement des services éducatifs directement à l'établissement » (FQDE, PL88, p. 23). Au contraire, maintenir et investir dans ces « structures administratives » ne favorisera pas la réussite des élèves et se fera au détriment d'un investissement au bénéfice des élèves et des enseignants.

Changer l'éducation au Québec n'est pas un geste simple et ça ne se limite pas à changer le nom des structures comme le gouvernement libéral l'a fait en santé. Non, ce changement n'est possible que dans la mesure où nous avons le courage de sacrifier certaines institutions, comme les commissions scolaires, pour améliorer la gestion et le fonctionnement de nos écoles et de nos enfants. En plus de faire du ménage dans la bureaucratie du système d'éducation, une décentralisation des ressources vers nos écoles permettrait d'établir beaucoup plus clairement qui est responsable de quoi en éducation au Québec. Le

ministère de l'Éducation est et sera toujours responsable des grandes orientations en éducation (ADQ, Laporte, 2008, AN).

Ce récit s'appuie volontiers sur des illustrations provenant du Programme international pour le suivi des acquis des élèves conduit par l'OCDE pour suggérer que « les systèmes d'éducation accordant plus de responsabilités aux écoles (...) obtiennent de meilleurs résultats » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ). L'analyse des « paramètres internationaux des écoles performantes » fait ainsi ressortir le « dégagement d'importantes marges de manœuvre pour l'établissement » comme facteur favorisant la réussite des élèves (FQDE, PL88, p. 9).

On a ainsi découvert que lorsqu'on accordait une marge de manœuvre institutionnelle et financière importante à un établissement scolaire, les chances d'amélioration de la performance de l'élève augmentaient sensiblement, davantage par exemple que le fait d'admettre des élèves sur une base des compétences ou celui de présenter une compétition éducative dans une communauté ou celui encore, pour l'élève, de faire partie d'une strate socioéconomique élevée (FQDE, PL88, p. 8).

Mais c'est aussi et en termes de légitimité que les gains d'un tel changement sont attendus : il s'agit de rétablir la confiance des parents qui paient des taxes et qui confient leurs enfants à l'école, « à la communauté locale » en s'assurant que les ressources aillent « directement pour les élèves » (ADQ, PL88, Laporte, AN) et en établissant « beaucoup plus clairement qui est responsable de quoi en éducation » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ). Ainsi, il s'agit de respecter « ceux qui paient des taxes puis des impôts parce que ces gens-là, ils en veulent pour leur argent » (ADQ, PL88, Proulx, AN). C'est donc en faisant du « ménage dans la bureaucratie du système d'éducation » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ) que l'école redeviendrait le lieu d'exercice de la démocratie scolaire. Au sein du système d'éducation, « l'école doit être au centre de l'organisation scolaire, et l'enfant, au centre des préoccupations » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ). Le maintien des structures ne ferait qu'accentuer la bureaucratisation du système et la dilution de la responsabilité en matière de décrochage scolaire.

Cependant il faut noter que la FQDE ne va pas aussi loin dans le discours sur les structures puisqu'ils se prononcent en faveur du maintien des CS tout en appelant à une modification de leur fonction « pour qu'elle soit ajustée à la réalité actuelle des besoins des établissements » (FQDE, PL88, p.1). Le rôle du gouvernement est de définir les grandes orientations nationales et d'assurer la répartition des ressources. Implicitement le rôle des CS est minoré, car l'école « rendra des comptes à sa communauté ainsi qu'à l'État » (FQDE, PL88, p.5), et non aux CS qui ont au mieux un rôle de « soutien » aux établissements qui pourront bénéficier d'une « organisation de services » (FQDE, PL88, p.17). Elles ne doivent en aucun cas être une « instance supérieure » (FQDE, 124, p. 6). C'est donc au personnel des écoles qu'il revient d'améliorer la performance des établissements, ce qui correspondrait d'ailleurs aux attentes de la population, « parents et payeurs de taxes » (FQDE, PL88, p.10) :

En préambule à notre présentation, nous voulons clarifier la position de notre fédération sur la survie, l'existence ou le rôle des commissions scolaires. Nous avons toujours affirmé que nous voulions le maintien de nos commissions scolaires, tout en modifiant leur fonction pour qu'elle soit ajustée à la réalité actuelle des besoins des établissements d'enseignement (FQDE, PL88, p. 1).

b) L'articulation entre les paliers : « leadership » local et outils de gestion adaptés à la réalité des milieux

Alors que le récit 1 met en avant l'alignement, la planification stratégique, et la contractualisation comme répertoire de solutions, le répertoire de solutions proposé par le récit 2 est centré autour d'un principe : la décentralisation, avec comme corollaires l'autonomie et le leadership des établissements.

La planification, si elle peut permettre d'améliorer l'efficacité, doit s'appuyer sur la « volonté du milieu de se prendre en main » (ADQ, PL124, Lespérance, AN) et non sur la centralisation. Ainsi les outils de planification doivent rester sous la responsabilité des institutions d'enseignement pour s'adapter « à la réalité de chacun des milieux » (ADQ, PL124, Lespérance, AN). Dans cette optique, on déplace la « source » de l'efficacité vers les communautés locales.

Tout comme je l'ai déjà souligné plus tôt, nous ne pouvons qu'appuyer la volonté du milieu de se prendre en main. M. le Président, le succès de son plan de réussite étant sous la responsabilité de chaque institution d'enseignement, ça nous apparaît essentiel et fondamental que ça demeure comme ça afin d'assurer le résultat positif pour les élèves. M. le Président, il importe de savoir quels sont les moyens qui seront mis en œuvre afin que chaque établissement scolaire puisse offrir le meilleur support possible à ses élèves (ADQ, PL124, Lespérance, AN).

Au niveau des instruments de reddition de comptes, le récit 2 ne remet pas en cause le lien entre « chaîne d'imputabilité » et amélioration de l'efficacité, dans le but d'« avoir des résultats » (ADQ, PL88, Proulx, AN). Cette chaîne doit permettre de distinguer « ceux qui ont réussi » de « ceux qui n'ont pas réussi », et ceux qu'il va falloir « pousser » pour atteindre leurs objectifs (ADQ, PL88, Proulx, AN). Cependant cette imputabilité doit se faire directement de l'établissement envers le Ministère et envers la communauté : l'école « rendra des comptes à sa communauté ainsi qu'à l'État » (FQDE, PL88, p.5). Par ailleurs la condition d'efficacité et de légitimité de cette « imputabilité » est de « donner plus de responsabilités aux acteurs les plus importants de ce système d'éducation » (ADQ, PL88, Laporte, AN). Les cibles seront atteintes uniquement si l'équipe-école a la « marge de manœuvre » nécessaire pour les atteindre. L'exemple de l'école privée est alors mobilisé pour illustrer comment les « marges de manœuvre » nécessaires permettent de réaliser leurs projets (ADQ, PL88, Proulx, AN). Ainsi il faudrait retrouver une situation où l'école « a le droit de vie ou de mort sur elle-même, c'est-à-dire a le droit de vivre et d'exister et ensuite doit rendre des comptes » (ADQ, PL88, Proulx, AN).

Au niveau de la conception de cette « imputabilité » et sur quoi elle doit porter, le récit 2 se réfère à l'atteinte de « cibles qu'on pourrait s'être fixées » (ADQ, PL88, Proulx, CÉ) et non d'objectifs et cibles qui seraient « dictés » de l'extérieur, « formulés pour être exécutés dans un cycle pyramidal » (FQDE, PL88, p. 19). S'il s'agit d'obtenir des « résultats », il est aussi question des « moyens » et du « niveau de ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs » (FQDE, PL88, p. 18).

Parce que, vous savez, la ministre l'a dit, [l'éducation] est un secteur important, c'est une responsabilité de l'État, bien il faut des résultats. Puis, dans ce cas-là, pour avoir des résultats, bien il faut s'assurer d'une chaîne d'imputabilité puis il faut être capables de dire: Bien, voici ceux qui ont réussi, puis voici ceux qui n'ont pas réussi, puis voici ceux qu'il faut remettre à leur place de temps en temps, puis voici ceux qu'il faut pousser, pousser, pousser pour que l'objectif, là,

le premier, c'est-à-dire la réussite de nos enfants, soit celui qui percera la structure (ADQ, PL88, Proulx, AN).

Les bénéfices attendus renvoient à des enjeux d'efficacité et d'efficience qui « se conjuguent avec une mobilisation dynamique et créative des communautés éducatives locales » (FQDE, PL88, p. 9). La réussite des élèves et la baisse du taux de décrochage (identifié comme un enjeu majeur absent des considérations du PL88) passent par la « prise en charge locale », la « décentralisation vers le milieu » (ADQ, PL88, Proulx, AN), et vers une plus grande autonomie des établissements qui doivent être reconnus comme « entité juridique » à part entière (FQDE, PL88, p. 3). Le leadership des écoles est un facteur essentiel dans la réalisation d'objectifs liés à la réussite des élèves :

Bien, moi, M. le Président, je suis de ceux qui pensent que, si l'équipe-école prend en charge cette volonté puis se fixe comme objectif de diminuer le décrochage scolaire, si l'équipe-école a la possibilité, la marge de manœuvre puis a l'espace nécessaire pour être créative, comme le disait la ministre, pour tenter des situations gagnantes, de créer un climat autour de l'école, si l'école a cette possibilité-là, ce n'est pas les données socioéconomiques qui seront l'outil de validation si, oui ou non, on atteindra des cibles, c'est le leadership qui sera exercé dans chacune des écoles qui fera en sorte que nous réussions ou pas d'atteindre des cibles qu'on pourrait s'être fixées (ADQ, PL88, Proulx, CÉ).

Les solutions proposées par le récit 1 n'auraient que des conséquences négatives qui ne feraient qu'aggraver les problèmes existants, en particulier la bureaucratisation et la centralisation du système et la dilution de la responsabilité en matière de décrochage scolaire. La contractualisation, perçue comme un « vaste exercice bureaucratique » (FQDE, PL88, p.23), absorberait davantage de ressources – car « c'est de l'argent qu'on met encore dans les structures, au détriment des élèves » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ) – et ne permettrait ni l'amélioration de la réussite, ni le renforcement de la démocratie scolaire. En effet «les structures et les procédures trop encadrantes et trop étroites finissent par prendre trop de temps et nuisent à la qualité des mesures mises en place» (FQDE, PL124, p. 8).

À force de centralisation, d'alignement, de contractualisation aux différents paliers, de reddition de comptes à toutes les étapes, « il y en a tellement (...) de la reddition de comptes, qu'on ne sait plus trop qui est responsable de l'échec en matière de décrochage scolaire » (ADQ, PL88, Proulx, AN). Par ailleurs le fait d'imposer une plus grande reddition de comptes des CS au Ministère est un « constat d'échec des commissions scolaires face aux problèmes des élèves », on va tenter de les encadrer, de les surveiller, car elles « ne réussissent pas leur travail » (ADQ, PL88, Laporte, CÉ).

Enfin, le récit 2 ne considère pas les autres solutions avancées par le récit 1 comme pertinentes au regard des problèmes qu'ils ont identifiés. En effet l'élection du président au suffrage universel ou l'instauration de membres cooptés sont insuffisants pour renforcer la légitimité des CS notamment aux yeux des parents, ceux « qui paient des taxes scolaires » (ADQ, PL88, Proulx, AN). Seule une « prise en charge » de l'école par elle-même peut enrayer la crise de confiance dans l'éducation publique.

Sur la gouvernance des commissions scolaires, je ne vois pas, honnêtement et respectueusement, M. le Président je l'ai dit à la ministre et aux intervenants

concernés que de faire élire le président au scrutin universel, que d'instaurer des membres cooptés va faire en sorte qu'ils vont avoir plus de légitimité. La réalité, M. le Président, c'est que les gens, ils se sont exprimés à plusieurs reprises et ils votent, là, dans ces élections-là. Ils n'y trouvent pas ce qu'ils recherchent pour assurer cette démocratie-là parce que, les parents, moi, ce que je comprends, c'est que la démocratie scolaire, c'est dans l'école qu'ils veulent la vivre, c'est avec leur communauté qu'ils veulent la vivre (ADQ, PL88, Proulx, AN).

Quant à la création d'un protecteur de l'élève, plutôt qu'une solution ce serait le symptôme d'un dysfonctionnement : l'incapacité des CS à s' « autoréguler », raison pour laquelle un parent s'intéresse à un protecteur de l'élève « parce qu'il a l'impression, dans l'attribution des ressources, que son enfant n'a pas eu ce à quoi il avait droit. » (ADQ, PL88, Proulx, AN).

Récit 3 : « récit syndical »

Ce troisième récit est porté par les acteurs syndicaux (CSN, CSQ et FAE). Il se distingue du Récit 1 sur des points essentiels. Les acteurs qui portent ce récit remettent en cause la stratégie d'amélioration du système éducatif proposé par les projets de loi 124 et 88 (planification stratégique et contractualisation) et proposent une « théorie de l'action » différente, essentiellement orientée vers la promotion des valeurs centrales à l'éducation comme bien public et vers la mobilisation des personnels éducatifs, facteur clé de la réussite. En effet « le personnel de l'éducation est déjà disposé à consacrer ses compétences et ses efforts à l'amélioration de la réussite » (CSQ, 2002, p. 33) et il ne faut surtout pas les démobiliser en mettant en place des instruments qui dénaturent les finalités de l'éducation et contredisent les valeurs au cœur de l'institution scolaire. Les actions proposées par le gouvernement risqueraient ainsi d'avoir un effet contraire à l'amélioration recherchée.

Ils portent un récit qui se structure autour de cinq actions principales. Tout d'abord la réaffirmation de l'éducation comme priorité nationale passe par l'intervention de l'État et le « raffermissement » du palier intermédiaire, institution garante du bien public. Deuxièmement il faut un meilleur contrôle des moyens publics passant notamment par l'amélioration de la transparence en termes de gestion des ressources (au niveau CS et au niveau établissement), pour s'assurer que les services éducatifs arrivent bien « jusqu'à la classe », et ainsi restaurer la confiance dans l'institution scolaire. Troisièmement, rejetant toute obligation de résultats au niveau de l'établissement, ces acteurs préconisent avant tout de mettre l'accent sur les moyens et le soutien au personnel de « première ligne ». Quatrièmement la légitimation des instances de démocratie scolaire passera non seulement par une réforme des modalités d'élection et de la composition des commissaires mais aussi par la participation accrue du personnel scolaire à la démocratie participative locale. Enfin, la création d'un ombudsman contribuera à l'amélioration de la transparence des CS.

Des enjeux majeurs : l'éducation comme « bien public », la réussite, et la démocratie scolaire

Ce récit est structuré autour de trois enjeux considérés comme majeurs pour le système éducatif: l'éducation comme bien public, la réussite éducative et la démocratie scolaire.

L'enjeu central de ce récit est le caractère public de la chose scolaire : l'éducation est un bien public dont la responsabilité relève de l'État, fondé sur des valeurs d'égalité

des chances, d'accessibilité, d'universalité, d'équité, de justice, de démocratie. L'idée de « bien public fait appel à une pleine prise en charge par l'État » et lui confère la « responsabilité de protéger ce bien, de garantir l'indépendance et l'universalité de son accès » (FAE, 2008, p. 4).

Par rapport à cet enjeu, ce récit identifie des problèmes importants qui fragilisent ce « bien public » et remettent en cause l'indépendance et le « caractère public de la chose scolaire » (FAE, 2008, p. 4). D'une part les intérêts privés externes à l'école présentent des risques importants, notamment l'assujettissement aux « besoins régionaux des entreprises » (FAE, 2008, p.6). D'autre part on assiste à la fragmentation du réseau public et à la « dévalorisation de l'école publique » (CSN, 2008, p. 7) qui poussent les parents à remettre en cause la qualité des services offerts et à se tourner vers le réseau privé installant une « dynamique malsaine de concurrence et de compétition ». La mise en place d'un « système à deux vitesses » entraîne des « reculs en matière de démocratisation de l'éducation » (CSN, 2008, p. 6), fragilise l'accès à un service éducatif commun. Par ailleurs la « fragmentation croissante de l'école publique » est aggravée par l'existence des écoles à projets particuliers dont les pratiques tendent à sélectionner les élèves (CSQ, 2008, p. 5). En créant un système avec « deux classes d'élèves : les privilégiés et les laissés-pour-compte », les principes d'égalité des chances, de réussite du plus grand nombre et de « mixité sociale » qui sous-tendent le réseau public d'éducation sont remis en cause (ibid., p 5).

Le deuxième enjeu au cœur de ce récit est celui de la réussite dont la conception est étroitement liée aux finalités de l'éducation publique. Les acteurs qui portent ce récit partagent une « vision large » de la réussite (CSQ, 2008, p. 6) qui va au-delà des taux de diplomation, ou des « notes, des bulletins et des chiffres » (FAE, p. 15): il s'agit de viser des « objectifs humanistes de formation globale de la personne » par opposition à des « objectifs obtus d'employabilité » (CSQ, 2008, p. 19), de « permettre aux individus de développer leurs capacités et leur potentiel » (CSN 2008, p. 5).

L'éducation a pour mission d'assurer l'acquisition de compétences et de savoirs, de former des personnes libres et responsables, de transmettre des valeurs qui préparent jeunes et adultes à poursuivre leur éducation et à contribuer au développement de leur collectivité (CSQ, 2002, p. 28).

La réussite est donc un « idéal » à atteindre collectivement (FAE, 2008, p. 3). Ce récit privilégie la notion de « réussite éducative » (CSQ, 2008, p. 6) ou « réussite du plus grand nombre » plutôt que « réussite de tous » mise en avant par le récit 1. Elle est associée à la notion d'égalité des chances qui est un objectif ne pouvant faire l'objet d'aucun « compromis » (CSQ, 2008, p. 13). Cette réussite est « au premier rang des préoccupations professionnelles du personnel » (CSQ, 2002, p. 27). Ils partagent une même inquiétude en lien avec la situation « dramatique » que représentent l'« abandon », l'« échec scolaire », la stagnation des taux de diplomation qui sont des « données déprimantes » (CSQ, 2002, p. 14).

Enfin, un troisième enjeu est celui de la démocratie scolaire. Ce récit n'en fait pas un enjeu central, et il ne se distingue pas de façon significative du récit 1 à ce sujet. Toutefois, dans ce récit l'enjeu de « démocratie scolaire » est appréhendé comme un problème de « participation » des citoyens et des personnels dans les

établissements et les instances de gouvernance scolaire (soit une logique de démocratie participative) et pas seulement comme des problèmes de démocratie « représentative » (élections scolaires)⁸².

Cet enjeu renvoie principalement à des problèmes de transparence (notamment sur les services fournis), d'allocation des ressources et de participation insuffisante à la gouvernance scolaire. Il y a consensus autour de l'idée que l' « état de santé » de la démocratie scolaire est préoccupant, se traduisant notamment par le manque de confiance dans le système éducatif public, les faibles taux de participation aux élections scolaires, le « désengagement de la population et des parents envers les questions d'éducation » (CSN, 2008, p. 5). Les acteurs y voient un échec d'une tentative de rapprocher les lieux de décision de la population (décentralisation administrative): on aurait « oublié de l'informer, de l'impliquer et de lui rendre des comptes en contrepartie de sa confiance » (FAE, 2008, p. 1). Ils y associent un problème de transparence notamment en ce qui a trait à l'allocation des ressources et des services : ce récit souligne l'« épineux problème des encadrements budgétaires » (CSQ, 2008, p.3) qui fragilise la confiance dans le réseau public d'éducation.

Répertoire d'action et de solutions et conséquences associées

a) Une implication étatique forte et la réaffirmation du palier intermédiaire comme garant de l'éducation « bien public »

Par rapport au premier enjeu identifié, la réaffirmation de l'éducation comme bien public passe par la pleine « prise en charge » de ce bien par l'État (FAE, 2008, p.4) et par le renforcement du palier intermédiaire comme véritable relais étatique. Ces actions présentent des éléments de convergence avec le récit 1.

Les acteurs qui portent ce récit affirment la nécessité d'une implication étatique forte qui « guide » les grandes orientations nationales et propose les mesures permettant de les atteindre (CSQ, 2002, p. 10). C'est cette « vision d'ensemble de ce que doit être l'éducation » (FAE, 2008, p. 7) qui ancre le principe de l'éducation bien public dans un « projet de société pleinement assumé » (FAE, 2008 p. 4). Il s'agit ainsi de mobiliser « l'ensemble des partenaires de la société québécoise autour d'une vision partagée des grands objectifs de succès, de réussite scolaire et de diplomation » (CSN, 2002, p. 11).

Deuxièmement cette « prise en charge » est opérationnalisée à travers la réaffirmation du rôle et des missions des CS :

⁸² Le CSE (2006), dans son rapport annuel 2005-2006, donne les définitions suivantes : « Comme en rend compte le Dictionnaire actuel de l'éducation, la démocratie représentative s'opère lorsque « le peuple choisit des représentants qui exercent la commande du gouvernement ». Elle se rapporte donc à l'élection des représentants de la population suivant des procédures, des règles et des mécanismes bien précis. De fait, la démocratie représentative inclut la démocratie électorale, laquelle s'exerce dans le milieu scolaire par l'élection de commissaires, sans toutefois s'y restreindre, puisque les règles de composition de plusieurs instances impliquent l'élection des membres par le groupe d'acteurs que ceux-ci représentent. Pour sa part, la démocratie participative fait principalement référence à la participation des parents, des élèves, du personnel enseignant et du personnel de soutien qui travaillent dans les établissements scolaires ainsi qu'à celle des représentants socioéconomiques externes aux établissements » (p. 6).

Réaffirmer l'importance nationale de l'éducation, dans un élan de recentralisation, appelle à conférer plus de responsabilités aux paliers intermédiaires et à détenir ainsi, de façon plus cohérente, le rôle de ces derniers (FAE, p. 9)

Ce palier est défini comme « acteur[s] essentiel[s] au service de la population et des parents » (CSN, 2008, p. 5). Les CS ont un « rôle collectif » à jouer, en tant que « relais important des valeurs collectives sur lesquelles l'État doit pouvoir asseoir ses priorités sociétales » (FAE, 2008, p. 5). La question du maintien des CS est donc avant tout liée à l'enjeu du caractère public de l'éducation : « Parler de commissions scolaires, c'est parler d'éducation publique » (FAE, 2008 p. 4). Ce récit propose d'inscrire l'idéal d'éducation comme bien public au cœur de la mission des CS :

Puisque l'éducation est une affaire d'État comme l'a souligné la ministre Courchesne, nous aurions souhaité que cet aspect soit inclus dans la mission des commissions scolaires en indiquant que ces dernières doivent promouvoir l'éducation publique (CSQ, 2008, p. 6).

La FAE porte un discours plus radical en ce qui a trait au caractère public de l'éducation et prône une indépendance totale du réseau face à toute forme de pressions exogènes. D'où son opposition à la latitude que le projet de loi 88 semble laisser aux CS en termes d'ententes, de partenariats, avec des agences, des organismes externes (FAE, 2008, p. 6). Elle s'oppose ainsi à l'inscription de la mission de participation au développement économique et social des CS dans le PL88, y voyant le signe d'une ouverture à des intérêts étrangers.

b) Une meilleure utilisation des ressources publiques pour porter les services éducatifs jusqu'à la classe

Un corollaire de la « prise en charge » étatique est le resserrement de l'« encadrement » ministériel sur les différents paliers du système, pour s'assurer du meilleur contrôle des ressources investies dans ce bien public qu'est l'éducation.

Si l'éducation est un bien public, on doit alors s'attendre à ce que cet état se reflète bien au-delà d'un appareil parapublic et génère une profonde réflexion sur les mesures, les moyens, les ressources et l'encadrement à mettre en œuvre pour que ce bien relève d'un projet de société pleinement assumé (FAE, 2008, p. 4).

Cet encadrement est justifié par le fait que les CS ne sont pas toujours « transparentes » dans l'utilisation des sommes allouées par le MELS, voire que l'information concernant cette utilisation est « quasi nulle » (CSN, 2008, p. 15), et qu'elles « transfèrent des sommes dévolues à un programme pour d'autres fins que celles prévues » en défaveur des services aux plus démunis (CSQ, 2008, p. 13), affectant ainsi les services aux élèves. Il faut redonner au MELS « une emprise sur la mise en œuvre effective des choix sociaux et politiques décidés démocratiquement » (CSQ, 2008, p. 19).

Il y a visiblement une volonté de s'assurer que les orientations définies nationalement prennent forme dans les milieux et que la loi autant que les régimes pédagogiques sont respectés (CSQ, 2008, p. 3).

On préconise la mise en place de « balises gouvernementales » (CSQ, 2008, p. 3) qui consistent en un contrôle administratif et budgétaire pour une saine gestion, et une reddition de comptes sur les procédures et la distribution des ressources,

permettant de s'assurer qu'elles sont utilisées pour les fins prévus, et que les élèves reçoivent les services auxquels ils ont droit. Il s'agit donc d'une reddition de comptes axée sur l'allocation et l'utilisation des ressources en lien avec la transparence des organisations.

Par ailleurs le resserrement de l'encadrement du palier intermédiaire devrait se refléter au niveau inférieur. Les acteurs portant ce récit s'inquiètent ainsi de voir que l'on omet, dans les projets ministériels, de resserrer l'encadrement des directions d'établissement dont ils dénoncent le « manque de transparence ». Au vu des problèmes de gestion à ce niveau (par exemple l'accumulation de réserves budgétaires au détriment des services éducatifs) leur conférer trop d'autonomie compromettrait l'application des grandes orientations ministérielles (FAE, 2008, p. 10).

Enfin la question d'un meilleur contrôle sur l'utilisation des moyens publics renvoie à l'existence d'un réseau privé et au financement public de ce réseau. Cette question est soulevée en particulier par la FAE qui est en faveur de l'arrêt du financement de ce réseau :

Si l'éducation est un bien public, s'il faut reformer le réseau des commissions scolaires, s'il faut assumer la responsabilité de distribuer, d'administrer et de porter jusqu'à la classe les services éducatifs, nous estimons également nécessaire de ramener en débat la question du financement public des écoles privées (FAE, 2008, p. 4).

Les bénéfices attendus d'un tel « resserrement » se trouvent donc à plusieurs niveaux : par rapport au caractère « public » du bien éducatif, un meilleur contrôle de l'utilisation des ressources permet de garantir l'accès au bien éducatif « dans un souci d'équité et d'égalité des chances et particulièrement au regard d'un véritable projet collectif de réussite » (FAE, 2008, p. 3). En termes de gouvernance, l'amélioration de la transparence des rouages institutionnels grâce aux mécanismes de reddition de comptes sur les moyens contribuerait à rétablir la confiance de la population dans ces instances.

c) Mobilisation des personnels « de première ligne » au service de la réussite des élèves

Une troisième gamme de solutions proposées par ce récit répond essentiellement à l'enjeu de la réussite : il s'agit de « s'appuyer sur le dynamisme et la compétence du personnel de première ligne » (CSQ, 2002, p. 20), le soutenir dans ses interventions dans le respect de son autonomie.

L'amélioration de la qualité de l'éducation et de la réussite éducative n'a aucune chance de succès sans l'engagement et la mobilisation du personnel des établissements (CSQ, 2008, p. 19).

L'argumentaire de ce récit se structure d'abord en opposition à la « théorie de l'action » proposée par le récit 1. Le point de divergence majeur par rapport au récit 1 est l'opposition à l'obligation de résultats au niveau de l'établissement, qui serait inévitable si des « cibles » à atteindre ou des objectifs chiffrés étaient fixés. Parce que la réussite est une réalité complexe, « multifactorielle » (CSN, 2008, p.12) qui est le fruit de l'interaction entre des « éléments d'ordre économique, social, familial, éducatif, affectif et individuel » (CSN, 2008, p. 8) en dehors du contrôle de

l'établissement, elle n'est pas un « produit dont on apprécie la qualité sur la base de statistiques » (FAE, 2008, p. 8) et elle ne se réduit pas à ces cibles mesurables.

Par conséquent, les instruments de reddition de comptes introduits par les projets de loi ne seront pas vecteurs d'amélioration de la réussite car elle n'est pas « le résultat mécanique d'un modèle de gestion » (FAE, 2008, p. 7). La définition de cibles, se déclinant via les instruments de contractualisation, risque de « piéger » l'élaboration des orientations, objectifs et plans nationaux dans « une gestion comptable et une lourdeur bureaucratique dont nous doutons de la capacité à véritablement servir la réussite des élèves » (FAE, 2008, p. 7). Par ailleurs l'application « mécanique et coercitive » de cibles, outre le fait d'engendrer un « borbier bureaucratique », ne permettrait pas de prendre en compte le contexte local (CSN, 2008, p.12). L'instauration d'une logique de planification et de contractualisation telle que proposée par le récit 1 n'est donc pas une « structure efficiente » pour porter la réussite, ni améliorer la qualité des services (FAE, 2008, p. 8). Le répertoire d'actions proposées par le récit 1 relève d'une illusion :

Comme si le fait de fixer des objectifs chiffrés ambitieux pouvait, comme par enchantement, faire progresser la réussite éducative et les apprentissages des élèves. Comme si le personnel ne mettait pas tout en œuvre pour y arriver et que la magie des chiffres suffirait à le remettre sur la bonne voie (CSQ, 2002, p. 15).

Au contraire, les solutions proposées par ce troisième récit proposent d'inverser le processus pour se recentrer sur les moyens mis en œuvre au niveau local : il faut partir du bas, des « besoins des élèves », et mettre le personnel au centre des actions déployées, car ce sont les personnes sur le terrain qui ont l'expertise nécessaire (FAE, 2008, p.15).

En effet, les objectifs fixés au niveau national s'imposent en cascade jusqu'au niveau des établissements. Le plan stratégique du MEQ encadre le plan stratégique de la commission scolaire qui, à son tour, encadre le plan de réussite de l'établissement. Or, les encadrements qui valent pour les grands ensembles et pour les organismes publics ne peuvent être transposés au niveau d'un établissement dont la clientèle fluctue annuellement en fonction du choix de l'école et dont le contrôle sur les facteurs de réussite est somme toute fort restreint. [...] Au niveau des établissements, une autre approche s'impose. La meilleure façon d'améliorer à la fois qualité et réussite, c'est de s'appuyer sur le dynamisme et la compétence du personnel de première ligne et de le soutenir dans ses interventions. Si cette mobilisation est réussie, si on agit sur les causes de l'échec et de l'abandon scolaires qui sont sous le contrôle de l'établissement, si les ressources nécessaires sont consenties et les politiques adéquates mises en œuvre, cela devrait conduire, en bout de course, à une amélioration des taux de réussite et de diplomation. Le processus doit donc être inversé, au moins en ce qui concerne les établissements (CSQ, 2002, p. 20-21).

La « clé » de la réussite scolaire se trouve ainsi entre les mains des « artisans du système d'éducation » car ce sont eux qui, « au quotidien, sont présents dans les écoles et contribuent à la réussite éducative des élèves » (CSN, 2008, p. 6). Elle passe avant tout par l'amélioration des conditions d'enseignement, « de la qualité des services, de la disponibilité de l'expertise et de la créativité des gens qui les assurent » plutôt que par la « structure et l'appareil scolaire » (FAE, 2008, p. 15). Or, les actions proposées par le récit 1 risquent au contraire de démobiliser les « précieux personnels » : la reddition de comptes telle que préconisée par les

acteurs gouvernementaux « instaure plutôt une chaîne d'imputabilité à l'échec qu'un réseau structurant la réussite » (FAE, 2008, p. 7). Elle crée une pression sur les personnels « en première ligne » qui devront répondre à de telles exigences (FAE, PL88, p.4). L'instauration de cibles, mettant l'accent sur les résultats à atteindre au détriment des moyens disponibles reviendrait « à exiger du personnel de l'éducation qu'il en fasse plus avec moins alors que les moyens font déjà cruellement défaut » (CSQ, 2008, p. 3-4). C'est donc sur leurs épaules que va reposer cette responsabilité, alors même que la réussite dépend de facteurs hors de leur contrôle.

Par ailleurs l'obligation de résultats dénature la finalité éducative en lien avec conception large de la réussite portée par les personnels: les cibles ne mettant l'accent que sur des « objectifs obtus » de formation tels que l'employabilité font craindre une « dictature des nombres » (CSQ, 2002, p. 20). Or, les personnels interviennent auprès des élèves « en vue de leur transmettre des valeurs, des connaissances, des savoir-faire [...] il est impossible d'en mesurer tous les impacts » (CSN, 2002, p. 15). Cette obligation de résultats engendrerait des effets pervers allant à l'encontre de l'« idéal » de réussite visé par ces acteurs: pratiques « douteuses », bachotage, accent mis sur la préparation d'épreuves centralisées, exclusion de certains élèves, demande accrue de publicité des résultats qui augmentent la concurrence entre établissements, nivellement par le bas des exigences, taux artificiellement gonflés, détournement et falsification par des « maquillages savants » (CSN, 2002, p. 10) pour présenter des statistiques en ligne avec les cibles.

D'autres risques liés aux nouveaux instruments de contractualisation (CGRÉ) sont soulignés : on dévalue le poids du projet éducatif et du plan de réussite qui font l'objet d'une consultation locale. Il faut au contraire « éviter que les intervenantes et les intervenants qui travaillent à l'élaboration des orientations et des objectifs du projet éducatif ne se sentent dépossédés de leurs prérogatives » (CSQ, 2008, p. 11) en court-circuitant le travail de consultation et d'analyse auquel participe l'équipe école. Ce récit met en avant l'importance de se focaliser sur les « mesures et moyens visant à améliorer la réussite plutôt qu'aux objectifs à atteindre » (CSQ, 2002, p. 29). On conçoit ainsi le plan de réussite de l'établissement comme outil explicitant les mesures et moyens pour que les établissements « procèdent à l'analyse de la situation permettant d'éclairer les moyens à retenir » (CSQ, 2002, p. 7) mais ne contenant pas d'objectifs quantifiables. Ils sont articulés aux attentes et aux besoins du « milieu », et au service de l'élève.

Leur premier objectif est de supporter les établissements dans la réalisation de leur mission éducative et que ces mécanismes doivent être surtout des instruments de changement et d'amélioration continue pour mieux répondre aux besoins des élèves, jeunes et adultes, et permettre au plus grand nombre de réussir leur parcours scolaire (CSN, 2002, p. 8).

Parce que l'établissement ne contrôle pas les « éléments les plus déterminants de la réussite » (CSQ, 2002, p. 7), une obligation de résultats au niveau de l'établissement n'a pas de sens. D'autant plus que l'établissement ne fonctionne pas comme une organisation administrative comme les CS qui couvrent un territoire assez vaste pour que les paramètres fixés aient du sens : « Les encadrements qui valent pour les grands ensembles et les organismes publics ne peuvent être transposés au niveau d'un établissement dont la clientèle fluctue annuellement : (CSQ, 2008, p. 8).

Puisque la réussite est un phénomène complexe qui dépasse le contrôle de l'établissement, celui-ci doit fournir un cadre qui vise la réussite du plus grand nombre, mais ne peut être tenu responsable des résultats.

d) Légitimation des instances de démocratie scolaire et participation accrue à la gouvernance du personnel scolaire

Le récit 3 ne propose pas de solutions alternatives originales à la légitimité démocratique par rapport à ce que propose le récit 1. Les acteurs appuient globalement les solutions du récit 1 tout en soulignant certaines limites.

Ils sont en accord avec l'élection du président au suffrage universel qui « consolide sa légitimité politique et son rôle d'interlocuteur du monde scolaire » (CSN, 2008, p. 11), ainsi qu'avec la formation des commissaires scolaires. Celles-ci doivent exercer leurs missions dans une « perspective d'équité entre établissements » (CSQ, 2008, p. 17). Ceci devrait contribuer à la re-légitimation démocratique des CS, et à « donner corps à la gouvernance par un cadre démocratique plus transparent » (FAE, 2008, p. 9). Cette élection contribue aussi à renforcer l'éducation comme bien public : « elle induit une cohérence et une collégialité, dans le Conseil des commissaires, qui permettent de croire à une vision d'ensemble de l'administration et de la chose scolaire » (FAE, 2008, p. 9).

Cependant une divergence importante par rapport au récit 1 est l'idée que la représentation des personnels des établissements dans les instances de gouvernance doit être renforcée. Ils déplorent ainsi que les personnels ne soient pas représentés au conseil des commissaires (CSN, 2008, p. 9). Ils s'interrogent sur le peu de place fait aux enseignants dans les « mécanismes de participation » prévus par la ministre qui s'éloigne ainsi de son « précieux personnel » (FAE, 2008, p. 18):

L'amélioration de la qualité de l'éducation et de la réussite éducative n'a aucune chance de succès sans l'engagement et la mobilisation du personnel des établissements. Or, dans sa version actuelle, le projet de loi ne fait pas appel au personnel de l'éducation, sinon par l'entremise des conseils d'établissement. C'est trop peu. C'est selon nous une occasion manquée de renforcer la démocratie scolaire, de faire appel à l'expertise des ressources dans les établissements et de reconnaître l'engagement du personnel au quotidien dans la réussite éducative des jeunes et des adultes (CSQ, 2008, p. 19).

Par ailleurs ces acteurs remettent en cause l'introduction de commissaires cooptés « non élus au suffrage universel », pour améliorer la légitimité démocratique des CS. La FAE notamment souligne le risque d'une perte d'indépendance du champ éducatif de par l'introduction de ces commissaires issus de « milieux intéressés », « étrangers » à la chose scolaire, et du renforcement de la « mission de régionalisation » de la CS qui contredit la « notion d'indépendance de l'institution scolaire, responsable du bien public » (2008, p. 10). Cet acteur insiste plus que les deux autres sur le danger de l'« intrusion du domaine communautaire dont les intérêts peuvent parfois empiéter, contredire ou nuire aux activités et aux priorités pédagogiques de l'école et de la commission scolaire » (FAE, 2008, p.3).

e) Création d'un ombudsman pour une meilleure reddition de comptes sur les services offerts par la CS

Les syndicats sont en faveur de la mise en place d'un réel ombudsman qui agirait comme mécanisme de reddition de comptes permettant au personnel, en plus des parents et élèves, d'avoir prise sur l'organisation qu'est la CS. Il s'agit là encore de rendre la gouvernance plus ouverte et d'en élargir l'accès au personnel enseignant. Il s'agit aussi de s'assurer que la CS « fournit tous les services auxquels les élèves ont droit » (CSQ, 2008, p. 11).

Les acteurs syndicaux soulignent les risques induits par l'action gouvernementale : créer un « protecteur de l'élève » qui ne traiterait que les plaintes émanant des élèves et parents en ferait « un instrument répondant au désir de certains parents qui se comportent plus comme des consommateurs d'école que comme des partenaires de l'école » (CSQ, 2008, p. 11). D'où la préférence pour la notion d' « ombudsman » sur celle de « protecteur de l'élève » (CSQ, 2008; FAE, 2008). Par ailleurs cet ombudsman ne devrait traiter que des plaintes relevant d' « aspects administratifs » reliés aux services aux élèves (par exemple gestion de l'établissement, de la CS, attribution budgétaires, atteinte aux droits fondamentaux) et non « s'immiscer dans les pratiques professionnelles et les règles de métier » qui relèvent des « actes posés dans le cadre des services directs aux élèves » et donc de l'autonomie professionnelle des personnels (CSQ, 2008, p. 11).

4.2.2 Synthèse et comparaison des trois récits

L'analyse « cognitive » permet de faire clairement émerger trois récits portés par différents groupes d'acteurs : le premier récit porté par les acteurs gouvernementaux du PQ et PLQ, les acteurs représentant des commissions scolaires et représentants des parents, le deuxième par le parti de l'opposition ADQ et les acteurs représentant des directions d'établissements, le troisième par les acteurs des syndicats enseignants. Si cette analyse nous permet de dégager des accords entre les récits et les acteurs qui les portent sur des thématiques spécifiques (au niveau des enjeux par exemple), elle met par ailleurs en relief des divergences dans la lecture des problèmes auxquels est confronté le système éducatif québécois ainsi que dans les solutions à apporter pour y remédier. Les trois récits sont en effet structurés autour d'une construction narrative qui permet d'articuler différents enjeux à une lecture des problèmes à résoudre qui engagent des répertoires distincts d'actions et de solutions en fonction des récits. Aussi la théorie de l'action proposée se différencie dans l'argumentaire déployé dans chaque récit. Nous rappelons ci-après ces principaux axes de convergence et divergence entre récits.

Les trois récits identifiés convergent en effet sur des éléments « consensuels » : d'une part les enjeux de réussite et de lutte contre le décrochage, d'autre part l'enjeu de dynamisation et de revalorisation de la démocratie scolaire. Enfin, il y a une responsabilité de l'État au regard de la qualité du réseau public d'éducation, qui est reconnue par tous les acteurs. Le débat autour de la légitimité des structures, plus particulièrement des commissions scolaires, occupe aussi une place importante au sein des récits identifiés. Par ailleurs, les élèves sont considérés comme les principaux destinataires de l'action éducative.

Au-delà des enjeux de réussite scolaire et de démocratie scolaire, le récit 3 porte un autre enjeu majeur, celui de l'éducation comme bien public. Il vient affirmer la

nécessité de préserver le caractère public de la « chose scolaire », lequel n'est pas considéré comme en « danger » ou à réaffirmer par les autres récits.

Si le récit 1 pointe les problèmes relatifs à l'efficacité et la légitimité des structures en mettant en exergue le manque de coordination et de cohérence des actions des différents paliers du système ainsi que le désengagement de la population envers les élections scolaires, les récits 2 et 3 font émerger des problèmes de nature différente. Pour le récit 2 on assiste non seulement à une faible participation aux élections scolaire, mais plus encore à la perte de confiance des usagers, à une véritable « crise de confiance » dans l'école publique causée principalement par l'existence de « structures » inefficaces, déficientes que sont les commissions scolaires (CS). Pour le récit 3, la fragmentation du réseau public d'éducation, sa dévalorisation et l'ouverture à des intérêts étrangers menacent et fragilisent ce bien public qu'est l'éducation. Si la notion d'éducation « bien public » est aussi mobilisée dans les récits 1 et 2, les acteurs y font référence soit pour insister sur la légitimité qu'a l'État de mettre en œuvre les orientations qu'il a définies et de s'assurer de la cohérence du réseau (récit 1), soit pour insister sur la responsabilité des acteurs du système de produire des résultats. La question de l'existence d'un réseau privé et d'intérêts marchands n'est soulevée que dans le récit 3.

De plus, la théorie de l'action présentée par le récit 1 est structurée autour des notions d'amélioration et d'efficacité organisationnelle. C'est en améliorant l'efficacité organisationnelle et la transparence du système qu'on pourra répondre simultanément aux enjeux de la réussite de tous et de la démocratie scolaire. Cette amélioration passe d'une part par le maintien des paliers du système ainsi que l'alignement et la coordination de leurs actions, d'autre part par une meilleure reddition de comptes aux instances supérieures et à la population ; elle est assurée par les instruments de planification stratégique, de contractualisation et de reddition de comptes. Les différents paliers décisionnels du système (État, commissions scolaires, établissements) sont considérés comme les acteurs clefs du système éducatif, « à parts égales », avec chacun leurs spécificités et complémentarités. Ce récit mobilise les termes de « palier » et de « piliers », les notions de « réseau », « réseau public », « réseau d'éducation ». La notion de « transparence », en lien avec l'imputabilité, est également centrale dans le discours des acteurs qui portent ce récit. La contractualisation est thématiquée comme un « travailler ensemble », un partage d'information, une meilleure communication à la population. On insiste sur la « cohérence », la « cohésion », le « lien », l'« arrimage », comme si le système devait former un tout solidaire, « ordonné », dont les « composantes » sont bien arrimées les unes aux autres.

Le récit 2 propose quant à lui une théorie de l'action articulée autour des notions d'autonomie (des établissements), de « prise en charge locale et de responsabilité » dans une perspective de réforme des structures. Contrairement au récit 1, il ne faut surtout pas ajouter de la bureaucratie supplémentaire en créant de nouveaux instruments. C'est en accordant une plus grande marge de manœuvre aux écoles, en décentralisant les ressources et le pouvoir de gestion, en déplaçant le lieu d'exercice de la démocratie scolaire vers les écoles qu'on pourra répondre aux enjeux de réussite et de démocratie scolaires. Ce récit dénonce les « structures » et insiste sur l'importance du « milieu » qui doit se prendre en main. C'est l'école qui est

« au cœur » du réseau éducatif, considérée comme un acteur clef du système avec le concours de l'État. Les directions d'établissements font ici figure de « leaders » qui vont, grâce à l'autonomie qu'on leur aura accordée, mener leurs « troupes » vers la réussite. Dès lors, les instruments de planification doivent rester entre les mains des établissements et prendre en compte les besoins du milieu, la reddition de comptes doit s'organiser envers l'État et la population. Ce récit fait émerger l'image d'un « système » composé d'« entités » autonomes, qui se « prennent en charge », se fixent des objectifs à elles-mêmes. Alors que la notion de « transparence » n'est pas thématifiée dans ce récit, c'est le terme de « ressources » qui devient structurant dans la trame narrative : ressources déviées, absorbées (par les CS), qui doivent être dégagées, redéployées, décentralisées. On considère ces éléments comme essentiels dans une société où il y a de la « compétition » et où il faut rendre les écoles performantes, et dans un contexte où il faut restaurer la « confiance » des parents, des usagers qui « payent des impôts » et sont en droit d'attendre des services de qualité.

La théorie de l'action au cœur du récit 3 est construite autour d'une double action de mobilisation des personnels des écoles (enseignants), de participation démocratique locale et de recentralisation dans le sens d'encadrement des paliers du système par l'État. C'est d'une part, grâce à une implication étatique forte, un « encadrement plus serré du ministère » de la gouvernance scolaire, un meilleur contrôle de l'utilisation et l'allocation des ressources, d'autre part, au travers une plus grande implication « des acteurs de première ligne » que le système éducatif pourra faire face aux enjeux de préservation de « l'éducation comme bien public », de réussite et de démocratie scolaire. Ce récit propose d'inverser le processus proposé par les projets de loi : au lieu d'orienter tout le système à partir d'objectifs et cibles fixés d'en haut, au niveau national qui s'imposeraient en cascade jusqu'aux échelons inférieurs (structure de reddition de comptes pyramidale), il faut partir de la mobilisation des personnels sur le terrain, s'appuyer sur leur dynamisme et leur compétence pour véritablement agir sur les causes de l'échec et de l'abandon scolaires qui sont sous le contrôle de l'établissement. Il faut définir les moyens en fonction de besoins situés en bas. Or c'est la mobilisation des personnels éducatifs, « artisans » de la réussite scolaire, rendue possible par l'investissement des ressources nécessaires, qui permettra de faire face à l'enjeu de réussite. La valorisation de l'encadrement du système par l'État n'est pas ici remise en cause : c'est à l'État de définir les grandes « orientations nationales », qui sont la vision d'ensemble de ce que doit être l'éducation, pour que les acteurs partagent des objectifs communs, mais ne pas « piéger » ces orientations dans une logique administrative et comptable. Par ailleurs l'État et les CS doivent veiller à l'indépendance de la « chose scolaire » et être garants des principes d'égalité des chances et d'équité de traitement, la reddition de comptes en ces termes doit porter sur la légalité des procédures, la conformité avec les lois et les règles, l'allocation et l'utilisation des ressources publiques dans un souci de transparence. Si la reddition de comptes sur les résultats peut s'appliquer aux paliers supérieurs, ce principe est inadapté aux réalités des établissements et ne peut qu'avoir des effets négatifs tels que la démobilisation du personnel. Contrairement au récit 1, les enjeux au centre de ce récit ne renvoient pas à la question de l'efficacité

du système, dans une perspective de rationalité gestionnaire.⁸³ Ils renvoient au contraire d'abord et avant tout à la question de la réaffirmation de l'éducation comme bien public. Par ailleurs la mobilisation de tous les acteurs ne se fait pas dans une logique d'efficacité organisationnelle (et dans le but d'offrir une « qualité d'enseignement qui soit mesurable ») mais dans la visée d'un idéal de réussite ancré dans des valeurs collectives, dans un projet de société pleinement assumé par l'État, qui passe aussi par le fait d'assurer une éducation et des services de qualité.

Ce récit dénonce une conception restreinte de la réussite véhiculée par une opérationnalisation de cette dernière en termes chiffrés (les cibles) : la réussite est multifactorielle, l'établissement ne peut avoir de contrôle sur l'ensemble des facteurs qui y participent et les enseignants mettent tout en œuvre pour répondre à cet enjeu de réussite. Ce récit mobilise les termes de « réussite large » et « du plus grand nombre », les notions « d'égalité des chances » et « d'équité », de « réseau structurant la réussite » quand les récits 1 et 2 mentionnent la « réussite de tous ». La stratégie d'amélioration au cœur de la théorie de l'action du récit 3 repose sur « la qualité des services, la disponibilité de l'expertise et la créativité des gens qui les assurent ».

L'analyse des récits permet par ailleurs de faire émerger des effets de paradigmes qui se dégagent de l'argumentaire des acteurs. Le vocable du récit 1 et la théorie de l'action au cœur de ce dernier peuvent être analysés à la lumière du paradigme de production scolaire (Maroy, 2010 ; Maroy & Mangez, 2011). L'éducation semble ici vue comme un système de production de compétences que les élèves se doivent d'acquérir au cours d'une période donnée. Dans ce récit en effet la notion de réussite de tous, la nécessité d'augmenter les taux de diplomation et de faire baisser le taux de décrochage, d'outiller les élèves pour satisfaire aux besoins du marché du travail est au cœur du discours. L'éducation tend ici à être pensée en termes de compétences et de connaissances, d'acquisitions. Le système scolaire, quant à lui est problématisé en termes d'efficacité, de qualité : il s'agit de s'assurer que les résultats sont à la hauteur de l'investissement consenti. L'efficacité organisationnelle est ici vectrice d'amélioration et il est de la responsabilité de l'État de garantir cette efficacité par la mise en place de mécanismes organisationnels : l'alignement et la planification stratégique, la reddition de comptes horizontale et verticale. Le récit 2 présente une variante de ce paradigme, avec une insistance plus forte sur la notion de « performance » : il faut améliorer les performances des écoles, du système, des élèves. Il s'agit avant tout d'équiper les jeunes pour « faire face au marché du travail très concurrentiel et assoiffé de compétences » (FQDE, 2008, p. 7). On valorise les résultats et l'efficacité avant tout.

Le récit 3 peut être lu au travers du prisme du paradigme de l'institution scolaire. Au-delà de la production de compétences, l'éducation doit ici viser la formation du

⁸³ Les termes « efficace », « efficacité », ne sont pas employés par les syndicats dans leurs mémoires. Seule la FAE utilise ce terme, en référence à la critique de la logique de gestion mise en place par le PL88 : « Cette dernière nous apparaît d'autant plus propice à une Lourdeur bureaucratique peu utile. En effet, quelle sera la capacité pour le ministère de négocier, de gérer, de suivre et même d'évaluer annuellement plus de 75 plans stratégiques et conventions de partenariat? Quelle efficacité peut en découler? [...] De même, comment les CS pourront-elles assurer avec rigueur le suivi de dizaines d'ententes locales? Comment s'assurer ainsi de l'efficacité de la gestion et de la qualité des services, à tous les échelons sans pour autant alourdir la structure et détourner des ressources et des énergies publiques de la finalité au nom de laquelle on les mobilise? » (FAE, 2008, p. 11).

citoyen libre éclairé et poursuivre des « objectifs humanistes de formation de la personne ». Il s'agit d'une mission de socialisation des jeunes générations. Le principe fondamental de légitimité de l'institution scolaire repose sur l'égalité de traitement et l'égalité d'accès de tous au bien éducatif. En ces termes l'éducation est un bien public sous la responsabilité de l'État, l'institution scolaire est un instrument de construction de la société par l'État : elle « relève d'un projet de société pleinement assumé ». Le système éducatif n'est pas problématisé dans le récit 3 dans les mêmes termes que dans le récit 1 : si dans le récit 1 on parle d'avantage de « structure », de « système scolaire », dans le récit 3 le terme d' « institution scolaire » est préféré (majoritairement par la FAE, la CSN et CSQ faisant quant à elles plus volontiers référence au terme de « système »). De même s'il est question d'alignement, de coordination des paliers dans le récit 1, dans le récit 3 la théorie de l'action proposée implique les termes de mobilisation, d'implication des personnels éducatifs ; cette notion de « personnel éducatif » mobilisée dans le récit 3 faisant écho à celle d' « acteur », notion privilégiée dans le récit 1. La reddition de comptes est avant tout procédurale : c'est le respect des règles de droit et non les résultats, qui fondent la légitimité.

Chapitre 5 – Une analyse stratégique des intérêts des acteurs politiques et institutionnels face aux enjeux des PL 124 et 88

Cette analyse stratégique des positions des différents groupes d'acteurs politiques, professionnels et civiques⁸⁴ autour des projets de loi 124 et 88 vise à mettre en relief les positions tenues en fonction des intérêts qu'ils défendent, les convergences qui se forment autour d'intérêts proches, de même que les points d'inflexion et de rupture qui transparissent dans leur discours. Pour analyser la position des différents acteurs nous nous basons sur les mémoires déposés à l'occasion de la consultation sur les projets de loi 88 et 124 présentés à l'Assemblée nationale. Nous avons aussi examiné les procès-verbaux des débats à l'Assemblée nationale et à la Commission de l'éducation portant sur ces lois, pour faire ressortir la position de l'acteur gouvernemental ainsi que des partis d'opposition. Cette analyse nous permet de répondre aux questions suivantes : sur quoi les différents groupes d'acteurs s'opposent-ils et sur quoi sont-ils en accord? Qu'est-ce qui était en jeu pendant l'adoption des deux projets de loi ayant introduit la GAR en éducation? Quelles sont les demandes portées par différents acteurs ou groupes d'acteurs, quelles sont celles qui ont été prises en compte dans les versions finales des lois 124 et 88 ? Dans quelles mesures ces lois viennent modifier, réduire ou augmenter le pouvoir et la marge de manœuvre de certains acteurs ? Quels sont les gains ou les pertes réalisés par certains acteurs ? Quels changements de positions peut-on identifier entre 2002 et 2008 et comment expliquer que certains acteurs aient modifié leur positionnement lors de l'adoption du PL88?

Afin de mettre en exergue si les demandes spécifiques des acteurs ont été prises en compte dans le processus de production des textes finaux, nous avons procédé à une analyse systématique comparative du contenu des projets de loi 124 et 88 tels que présentés à l'Assemblée nationale, avec les projets finalement sanctionnés. Cette démarche nous permet de faire des hypothèses sur les gains réalisés par certains acteurs professionnels ou groupe d'acteurs à la lumière des demandes exprimées lors des débats qui encadrent ces projets de loi.

Nous présentons ces positions en s'attardant sur ces fractures et recouvrements en fonction de différents enjeux associés à la GAR, soit la répartition des pouvoirs (de qui à qui), l'objet de la reddition de comptes (sur quoi) ainsi que la nature de la reddition de comptes (mécanismes et finalités). On remarque que chacun de ces enjeux est le corollaire des autres, mais qu'ils impliquent des déplacements quant aux positions des acteurs que l'on peut associer à des divergences ou convergences d'intérêts sur des points précis. On s'emploie à rendre compte de ceux-ci par les stratégies discursives employées.

Le positionnement des différents groupes d'acteurs s'établit principalement autour d'un pôle : la place des acteurs dans la structure du système éducatif (niveau de l'administration et des commissions scolaires, niveau des directions d'établissement,

⁸⁴ Les acteurs « professionnels » sont les représentants de divers intervenants professionnels (au sens courant du terme, et non au sens de la sociologie des professions) agissant au sein du système éducatif (au niveau des CS ou des établissements) ; les acteurs « civiques » sont des représentants des usagers, parents.

niveau du personnel, acteurs externes). Cependant certains acteurs plus « mobiles » vont se retrouver dans des coalitions différentes selon les intérêts en jeu.

5.1 La répartition des pouvoirs : Contrôle et autonomie

Par le biais des débats entourant l'adoption des deux projets de loi, mais de manière particulièrement saillante dans les représentations associées au PL88, les acteurs professionnels véhiculent des conceptions différenciées des rôles des différentes instances et acteurs au sein du système éducatif. On retrouve ici une logique d'intérêts classiques où les acteurs tentent de préserver ou d'élargir leur marge de manœuvre. Les rapports de force présents au sein du système éducatif (rapport des acteurs locaux avec les CS et de ces dernières avec le gouvernement central) se reflètent dans les positions adoptées en réponse aux projets de loi. Dans ce contexte, les instruments de reddition de comptes et de planification sont pensés dans leur dimension contractuelle qui régit les rapports entre les groupes/instances. Ainsi, les acteurs thématisent les projets de loi dans une première dimension que l'on a intitulée « répartition des pouvoirs ».

Une première coalition regroupant les acteurs des CS (FCSQ, ADIGECS et ACSQ) se définit par des positions très homogènes. La position adoptée est construite autour d'une conception des CS comme « gouvernement local ». Cela implique que les CS disposent d'une autonomie de décision en ce qui a trait à leurs compétences dans les limites de leur territoire. On mobilise le terme « gouvernement » à dessein, en rappelant la légitimité démocratique des CS⁸⁵. Cette coalition approuve les dimensions des projets de loi qui permettent de préciser et d'affirmer le rôle des CS par rapport aux établissements.

Ainsi la FCSQ se montre très favorable au PL88 car il affirme le leadership des CS et respecte leur autonomie en tant qu'« instances de gouvernance décentralisée » (2008, p.10). La FCSQ et l'ADIGECS sont très favorable à la modification de l'article 37.1 de la LIP en 2008 (correctif majeur selon la FCSQ), qui introduit pour l'établissement l'obligation de tenir compte dans son plan de réussite du plan stratégique de la CS⁸⁶ (alors que pendant l'adoption du PL124 six ans plus tôt les syndicats et la FQDE avaient obtenus que le plan de réussite ne soit pas directement articulé au plan stratégique). Au contraire ils sont fermement opposés aux dispositions du PL88 qui tendent à donner aux établissements un statut d'entités autonomes avec qui les CS négocieraient des « ententes » de gestion et de réussite d'égal à égal (Projet de loi 88 présenté, art. 209.2). Considérant que la conclusion d'une entente annuelle avec un « employé » n'est pas une solution efficace, la Fédération recommande que cette formule d'entente de gestion et de réussite éducative soit remplacée par un « cadre » de gestion et de réussite éducative établi par la CS avec la participation du directeur. Ainsi, ce groupe d'acteur énonce clairement le statut juridique qui doit être celui de la CS par rapport à celui de l'établissement, selon une coordination hiérarchique qui se fait de la CS vers l'établissement, ce dernier étant considéré comme une « composante » de la CS.

⁸⁵ Cette rhétorique est ancienne au sein des CS ; voir Lessard et Desjardins (2008, p. 27)

⁸⁶ Ainsi le projet de loi 88 sanctionné modifie l'article 37.1 de la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chapitre I-13.3) en ajoutant, avant la définition du contenu du plan de réussite, que celui-ci « est établi en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire ».

Dans cette optique, ces acteurs accordent une grande importance à la capacité de coordination des CS (ce sur quoi elles ont un pouvoir de pilotage) qui s'étend, de manière large, à l'ensemble de la gestion éducative sur leur territoire (et non seulement aux services). Or, bien que la coalition CS semble voir dans chacun des projets de loi une opportunité de stabiliser le rapport avec l'établissement⁸⁷, elle manifeste son appréhension d'un contrôle accru des activités des CS par l'État. En mobilisant le même argumentaire associé à son statut de gouvernement local, les différents acteurs mettent l'accent sur une opposition à toutes dispositions allant en ce sens.

Par exemple au moment de l'adoption du PL124, cette coalition s'oppose un à contrôle ministériel sur les processus de gestion des CS par le biais du plan stratégique. Elle s'oppose fortement à l'article 220 de du projet de loi présenté qui précisait que la reddition de comptes des CS à la population et au ministre se ferait sur l'accomplissement de son plan stratégique notamment quant aux résultats obtenus en regard des objectifs fixés. L'ADIGECS et la FCSQ demandent que la loi indique que leur obligation de rendre compte au ministre de la réalisation de leur plan stratégique ne porte que sur les résultats en lien avec les plans stratégiques du ministère de l'Éducation. Pour la FCSQ l'enjeu est la responsabilisation des CS envers le Ministère⁸⁸. Pour l'ADIGECS, rendre les CS imputables au ministre au même titre qu'à sa population locale bouleverserait de façon profonde la logique de base de l'ensemble du système scolaire québécois (2002, p. 8). En effet la CS rendrait alors des comptes non seulement sur des objectifs nationaux mais aussi sur des choix politiques locaux. Ils proposent donc d'introduire une distinction claire entre l'imputabilité politique du Conseil des commissaires envers la population locale, et l'imputabilité, envers le ministre (accomplissement des objectifs nationaux adoptés par le ministre)⁸⁹. Ils obtiendront finalement gain de cause sur ce point. Le projet de loi sanctionné introduit une distinction entre la reddition de comptes de la CS au Ministère eu égard aux objectifs nationaux et la reddition de comptes à sa population sur la réalisation de son plan stratégique (donc de ses actions au niveau local)⁹⁰.

Alors que les PL semblent globalement avantageux pour la coalition CS, il est intéressant de noter la virulence de cette opposition, notamment lors de l'adoption du

⁸⁷ Ce que certains auteurs (Brassard, 2007; Lessard & Desjardins, 2008) mettent en relation avec la perte de pouvoir effectif des CS suite à l'adoption du PL180 (1997)

⁸⁸ « Le libellé de l'article 220 tel qu'il est proposé, fait en sorte que la commission scolaire devra dorénavant rendre compte au Ministre sur l'ensemble des résultats atteints de son plan stratégique. Or, si nous sommes d'accord avec la notion d'indicateurs nationaux dont les commissions scolaires auront à tenir compte dans leur plan stratégique, cela ne veut pas dire que les commissions scolaires doivent rendre compte au Ministre des orientations, des priorités ou des objectifs locaux » (FCSQ, 2002).

⁸⁹ La formulation adoptée dans le projet de loi sera très proche de la formulation proposée par l'ADIGECS : « La commission scolaire prépare un rapport annuel qui rend compte à la population de son territoire de l'accomplissement de l'ensemble de son plan stratégique. Une copie de ce rapport est transmise au ministre. Ce rapport rend compte au ministre des résultats obtenus en regard des objectifs nationaux du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation » (2002, p. 12).

⁹⁰ « (...) la Fédération des commissions scolaires ont demandé que la loi indique que leur obligation de rendre compte au ministre de la réalisation de leur plan stratégique ne porte que sur les résultats en lien avec les plans stratégiques du ministère de l'Éducation. Cette demande m'apparaît raisonnable et je propose d'y donner suite, tout en rappelant que le ministre de l'Éducation demeure responsable de l'application de la Loi sur l'instruction publique et responsable de la qualité de l'enseignement au Québec » (PQ, Simard, CÉ, 2002).

PL88. Et de fait, le projet de loi 88 franchit une nouvelle étape dans l'articulation des instruments de la GAR au sein du système éducatif avec des mécanismes de la contractualisation qui permet au MELS de déterminer pour chaque CS des objectifs mesurables précis à atteindre (voir chapitre 3 et 6 sur la présentation de la GAR). Une approche contractuelle de partenariat est instaurée entre la ministre et la commission scolaire et entre la commission scolaire et ses établissements, précisant l'engagement de chaque palier à contribuer à la réalisation des buts fixés et des objectifs mesurables (MELS, 2009, p. 3). Par rapport au PL124, l'article définissant le contenu du plan stratégique des CS (article 209.1) est amendé de sorte qu'il ne s'agira plus seulement de tenir compte « des orientations et des objectifs du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation » mais aussi « des autres orientations, (...) déterminées par le ministre en application de l'article 459.2 ». Ce nouvel article 459.2 subordonne le plan stratégique aux objectifs déterminés par le MELS, pour chaque CS. Les trois acteurs défendent sur ce point une position tout à fait identique. Ils reconnaissent que le ministre peut déterminer des orientations, objectifs et cibles ayant un caractère national dont toutes les CS doivent tenir compte dans l'élaboration de leur plan. Mais la fixation de cibles et objectifs locaux et différents d'une CS à l'autre entraînerait une « déresponsabilisation » des CS. Suivant la même logique ils s'opposent à la définition du contenu des Conventions de Partenariats signées avec le MELS, telle qu'instaurée par le PL88⁹¹, puisqu'elle porterait sur la mise en œuvre des éléments locaux et particuliers du plan stratégique de la CS⁹².

Enfin, sur les correctifs apportés par le MELS suite à la reddition de comptes faite par la CS, ce groupe d'acteurs s'oppose à une intervention directe du MELS au niveau des établissements (art. 459.4), perçue comme une ingérence dans la gestion des CS. L'imputabilité des établissements se fait envers les CS (à qui ils rendent des comptes), non envers le MELS (coordination hiérarchique de la CS vers l'établissement). Ils sont sur ce point soutenu par le PQ.⁹³ Ainsi, en lien avec leur conception de la CS comme entité autonome, tous les acteurs de cette coalition rejettent l'utilisation des outils de planification et de reddition de comptes qui subordonnerait les CS au palier ministériel, alors qu'elles prônent cette même

⁹¹ La définition du contenu des Conventions de Partenariat fait l'objet d'un nouvel article, 459.3 :
«459.3. Le ministre et la commission scolaire conviennent, dans le cadre d'une convention de partenariat, des mesures requises pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire. La convention de partenariat porte notamment sur les éléments suivants :
1° les modalités de la contribution de la commission scolaire à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministre en application de l'article 459.2

⁹² Brassard (2008) met en relief que la Convention de partenariat modifie la façon dont le MELS peut intervenir dans et sur le système d'éducation, il peut maintenant contourner les modalités qui encadraient ou limitaient son pouvoir d'intervention (p. 61). Elle augmenterait son pouvoir discrétionnaire par la possibilité d'imposer des orientations particulières à une CS – avec le risque que les priorités du ministre s'imposent devant celles des CS, affaiblissant ainsi leur autonomie.

⁹³ « Que la ministre demande des correctifs à la commission scolaire, oui, mais pas qu'elle passe par-dessus elle et aille directement à l'école. S'il y a une commission scolaire, si elle doit être redevable, si elle doit avoir un plan stratégique, si elle doit rendre des comptes et s'il y a des problèmes, c'est à elle qu'on s'adresse. Mais sauter par-dessus la commission scolaire et aller directement aux écoles nous semblait être périlleux, et on a introduit un amendement » (PQ, Malavoy, CÉ, 2008).

coordination hiérarchique entre le palier établissement et le palier CS.⁹⁴ Si ce groupe d'acteurs partage la vision gouvernementale de la gouvernance qui implique que la CS opère une reddition de comptes, le respect de l'autonomie des CS comme instances de gouvernance décentralisées devraient selon eux se traduire dans les « relations réciproques » que doivent entretenir les commissions scolaires et le ministère de l'Éducation (FCSQ, 2008, p. 10). Les CS ne seraient pas subordonnées au gouvernement central, mais dépositaire de compétences différentes.

À l'opposé de la coalition des CS, on retrouve celle formée par les acteurs syndicaux. On émet l'hypothèse que l'intérêt de ces groupes est double : 1) maintenir la position des syndicats d'enseignants comme interlocuteurs légitimes au plan national; 2) éviter l'accroissement des mécanismes de contrôles qui affectent directement les enseignants dans leur travail. Dans le premier cas, les syndicats (CSN, CSQ, FAE) prônent un renforcement du palier gouvernemental dans le pilotage du système éducatif, notamment au moment de l'adoption du PL88. Ainsi en 2008, le PL88 est vu de manière relativement favorable en ce qui a trait à l'alignement des paliers, notamment entre le gouvernement et les CS, qui marque un « élan de recentralisation » nécessaire (FAE, 2008, p. 9) : il s'agit avant tout de resserrer l'encadrement des CS. On peut émettre l'hypothèse que les syndicats préfèrent un rapport direct avec l'État, plutôt que des rapports différenciés avec des CS qui peuvent dicter des éléments de planification à la pièce et qu'ils entendent limiter le pouvoir discrétionnaire des CS comme employeurs. Dans cette optique, c'est une planification stratégique aux échelons supérieurs qui est supportée par ces acteurs, associée avec une reddition de comptes sur les moyens (ressources). Comme l'indique la CSQ en 2002, les « encadrements » qui fixent des objectifs en cascade sont acceptables pour les « grands ensembles » et organismes publics, et non pour les établissements (2002, p. 20). Or, l'opposition au projet de loi, notamment au PL124, se fait par rapport à leur intérêt quant à l'autonomie du travail enseignant. En cela, la coalition syndicale s'oppose à l'idée d'évaluation du travail des enseignants par le biais des outils de reddition de comptes. Si l'enjeu est celui des finalités du système éducatif (voir Section 4.2 du chapitre 4 sur les « récits »), il porte aussi sur la définition du travail puisqu'on craint une réduction de la marge de manœuvre des enseignants par le biais des plans de réussite (ouvrant la voie à l'interventionnisme des CS)⁹⁵. En ce qui a trait à la répartition des pouvoirs entre les paliers supérieurs, acteurs syndicaux et acteurs étatiques semblent donc partager des intérêts communs. En 2008, ils souhaitent que le législateur aille plus loin dans l'encadrement de la gestion des CS par le Ministère. Cela est particulièrement saillant chez la FAE qui tient un discours où l'acteur étatique doit jouer un rôle de premier plan dans la définition des finalités de l'éducation.

⁹⁴ Le paradoxe dans cette stratégie de représentation est résolu par un argument qui repose principalement sur la légitimité des CS comme instance autonome (statut qu'il ne reconnaisse pas à l'établissement).

⁹⁵ Or, le niveau d'alignement semble être à géométrie variable. La FAE milite pour une « recentralisation », en demandant un encadrement accru à la fois des CS sur les directions d'établissement et de l'État sur les CS. La CSQ-FSE tient un discours similaire, mais souligne que la logique de planification stratégique ne peut s'appliquer qu'aux échelles supérieures du système éducatif. Enfin, la CSN occupe une position intermédiaire sur ce point, puisqu'elle ne conteste pas la contractualisation au niveau de l'établissement, se contentant de faire une mise en garde quant à la nécessité de tenir compte des contextes locaux.

Au moment de l'adoption du projet de loi 124, c'est la CSQ qui porte ces positions et s'oppose à une ingérence possible des CS dans les établissements⁹⁶. En effet, la CSQ dénonçait alors l'alignement du plan de réussite sur le plan stratégique de la CS, qui d'une part comportait un risque d'« interventionnisme » des CS (p. 20) et d'autre part pouvait renforcer la prééminence des cibles quantifiées. L'article 221.1 du projet de loi 124 (présenté) limitait l'autonomie des établissements par le biais des indicateurs et objectifs de la CS (à qui le législateur donnait autorité pour valider l'analyse faite par les établissements⁹⁷), contraignant les établissements à fixer des objectifs mesurables correspondant aux objectifs nationaux – ouvrant ainsi la porte aux « interventions d'autorité » (CSQ, 2002, p. 29). La CSQ s'oppose par ailleurs à la prise en compte du plan stratégique dans l'analyse de la situation de l'école (la CS pourrait juger à quel point l'établissement tient compte de ces objectifs dans l'élaboration de son plan de réussite). Ils soutiennent que l'élaboration du plan de réussite devrait se faire de manière autonome, selon une approche respectueuse de l'autonomie locale souhaitée par la création des conseils d'établissement, et proposent donc de supprimer l'articulation directe entre plan de réussite et plan stratégique (art. 37.1 et art. 221.1 du projet de loi 124 présenté)⁹⁸. C'est suivant la même logique qu'ils s'opposeront en 2008 à l'articulation de la CGRÉ avec la Convention de partenariat signée entre la CS et le MELS. La CSQ et la FAE demandent alors que la CGRÉ fasse référence au projet éducatif (art. 209.2), le risque étant que la CGRÉ, qui fait l'objet d'une simple consultation auprès du CÉ, prenne le dessus sur le projet éducatif et le plan de réussite.

En 2002, cette position « syndicale » recoupe, à de nombreux égards, les positions de la FQDE et de la FCPQ. En effet on trouve au moment de l'adoption du PL124 une convergence de vues sur la question de l'autonomie locale et du risque d'ingérence des CS, entre la FQDE, la CSQ et la FCPQ. La FQDE s'inquiète alors des conséquences de la répartition des pouvoirs entre CS et établissements résultant de l'encadrement proposé par le projet de loi 124 présenté (notamment le degré d'intervention de la CS dans la définition du plan de réussite qui serait une « entrave » à l'adoption d'un plan de réussite personnalisé pour chaque établissement). Ils soulignent le risque de donner à la commission scolaire un pouvoir d'ingérence sur les moyens et les objectifs spécifiques à atteindre dans le plan de réussite alors que son rôle devrait se limiter à déterminer les orientations et objectifs globaux de son territoire (FQDE, 2002, p. 7). Or, des modifications importantes allant dans le sens des demandes formulées par ces trois acteurs seront apportées au projet de loi, ce qui semble indiquer qu'elles ont effectivement été

⁹⁶ En effet la CSN se préoccupe avant tout de préserver la dynamique du milieu, et se méfie ainsi des risques d'être soumis aux « diktats du ministère » : « Le ministère pourrait installer un contrôle excessif, multiplier les sanctions et même installer un financement conditionnel à l'atteinte des résultats, ce qui serait tout à fait contraire, à notre avis, à l'esprit des plans stratégiques et des plans de réussite » (2002, p. 10).

⁹⁷ Article 221.1 du projet de loi 124 présenté à l'Assemblée : « La commission scolaire s'assure que chaque école s'est dotée d'un plan de réussite qui est conforme aux prescriptions de la présente loi, notamment eu égard au plan stratégique de la commission scolaire ».

⁹⁸ L'article 37.1 du projet de loi 124 présenté à l'Assemblée nationale précisait que le plan de réussite devait tenir compte du plan stratégique de la CS.

entendues lors des débats parlementaires⁹⁹. Dans le PL124 sanctionné, le plan de réussite n'est plus directement articulé avec le plan stratégique de la CS dont on ne fait plus mention à l'article 37.1. C'est au niveau du projet éducatif que celui est articulé : « l'adoption du projet éducatif est établie par le CÉ » sur base de « l'analyse de la situation de l'école et du plan stratégique de la commission scolaire.

Enfin, la CS n'a plus autorité pour vérifier que chaque école s'est dotée d'un plan de réussite en lien avec son plan stratégique, mais elle doit s'assurer que le projet éducatif de l'école soit mis en œuvre par un plan de réussite.

C'est bien la revendication d'une plus grande autonomie locale de l'établissement qui va structurer la position de la FQDE tout au long de la période étudiée. En cela, elle s'oppose en quelque sorte à une vision d'un pilotage fort exercé par l'État qui semble être dans l'intérêt des enseignants, même si de son point de vue le gouvernement doit définir les grandes orientations nationales et assurer la répartition des ressources. Elle s'oppose surtout à la position adoptée par les CS sur cette question, puisqu'elle conçoit les CS comme devant agir en soutien aux établissements et non leur dicter un mode de conduite, leur rôle devant être circonscrit à déterminer les « objectifs globaux de son territoire ». Leur position est fondée sur l'« esprit de la réforme » quant à la décentralisation (loi 180, 1997 ; voir ch. 3). Alors que la FQDE adoptait déjà une réaction plutôt mitigée face au PL124 en mentionnant le risque d'« ingérence » des CS par le biais de la planification stratégique, elle s'oppose violemment au PL88 dans lequel elle voit une « agression envers leur communauté » (2008, p. 24), notamment une limitation directe de la capacité d'action de l'établissement acquise à travers les projets éducatifs. En effet, celui-ci va directement à l'encontre du discours sur l'école autonome. La FQDE fonde cette opposition sur un argumentaire centré sur l'adaptation locale et sur la définition des missions de l'école. En ce sens, la FQDE utilise l'espace de débat afin de ramener à l'avant-scène l'idée que l'établissement devrait posséder une personnalité juridique propre¹⁰⁰. Or, la FQDE semble avoir une position relativement isolée sur ce sujet, particulièrement en 2008.

Le consensus qui existait entre les syndicats, les directions d'école et les parents sur la question de la répartition des pouvoirs en 2002 lorsque le PL124 est adopté, n'existe plus en 2008, laissant la FQDE isolée. En 2008, notamment en raison de leur valorisation d'une éducation « publique », les syndicats sont attachés à une structure nationale forte, accueillent favorablement la logique recentralisatrice du projet de loi et souhaitent limiter la capacité de négociation et l'autonomie que la CGRÉ risque de conférer aux directions d'école (alors qu'ils ont bien, selon les syndicats, un statut d'« employé » de la CS). Les parents tiennent un discours plutôt centralisateur en ce qui a trait à l'administration scolaire et trouvent leur compte dans

⁹⁹ Le porte-parole du PQ (Simard) résumera ainsi les amendements déposés, devant la Commission parlementaire de l'éducation : « En premier lieu, nous avons entendu des groupes signaler que le projet de loi risquait d'avoir pour effet de modifier l'équilibre de la loi n° 180. J'ai été particulièrement sensible à ces appréhensions. Nous tenons aux équilibres de la loi n° 180. Donc, voilà une orientation que j'ai retenue. Les modifications que j'entends soumettre à cet égard viendront préciser et adapter les rôles de chacun, de façon à mettre en place un cadre propice à la réussite des élèves, tout en évitant des querelles stériles sur l'étendue des compétences de chacun (PQ, Simard, CÉ, 2002).

¹⁰⁰ Idée qui est restée lettre morte alors même que la tendance était à l'autonomisation suite aux ÉGÉ (Brassard, 2007).

les instances de représentation civique. Alors que la FCPQ soutient aussi une plus grande autonomie de l'établissement¹⁰¹, elle le fait selon un intérêt de représentation civique, plutôt que d'autonomie administrative. Ainsi, la FCPQ, se positionnera pour une « recentralisation » au niveau administratif couplée à des demandes de participation et de représentation civique accrues (accroissement des pouvoirs des CÉ au regard de la CGRÉ; meilleure représentation des parents au niveau de la CS).

Les directeurs d'établissements sont donc porteurs d'une position minoritaire, qui n'est que partiellement appuyée par les revendications syndicales. Sur la place et la prise en compte du projet éducatif dans la CGRÉ (art. 209.2), leur demande rejoint notamment celles de la CSQ et la FAE. Ils sont tous trois opposés au « cycle pyramidal » instauré par la contractualisation – notamment le fait que la CGRÉ doive prendre en compte les cibles de la Convention de partenariat entre la CS et MELS – qui relève d'une confusion entre niveaux car la CGRÉ devrait être en lien avec ce qui relève de l'école (plan de réussite et projet éducatif). Cependant, les syndicats, notamment la FAE, soulignent par ailleurs le risque de donner trop de pouvoirs aux directions d'établissements lors de la signature des « ententes de gestion et de réussite » (art. 209.2).

Alors qu'en 2002 les acteurs œuvrant au niveau des établissements (FQDE et syndicats) ainsi que les parents avaient obtenu gain de cause quant à leurs principales demandes d'amendements apportés au PL124 afin de préserver le respect de l'autonomie des CÉ et l'équilibre des pouvoirs avec la CS, ceci n'est plus le cas en 2008. La FQDE s'oppose vigoureusement à la réintroduction, dans le projet de loi 88 (présenté), de l'obligation pour le plan de réussite de tenir compte du plan stratégique (LIP, art. 37.1) qui réduirait la marge de manœuvre des établissements¹⁰². Cependant en 2008 ils seront seuls à s'y opposer et l'article ne sera pas retiré (comme cela avait été le cas en 2002), confortant ainsi la position des CS qui y voient un correctif majeur.

5.2 L'objet de la reddition de comptes : Résultats, missions et ressources

Les enjeux stratégiques quant à l'objet de la reddition de comptes (sur quoi elle porte) se déploient différemment entre les deux projets de loi. Si, dans les mémoires déposés pendant l'adoption du PL124, la majorité des acteurs s'opposent à une reddition de comptes sur des objectifs quantifiables ou, du moins, rappellent aussi l'importance de prendre en compte les « missions de l'école » qui ne peuvent être exclusivement quantifiées, ces inquiétudes passent au second plan lors de l'adoption du PL88, sauf chez les acteurs syndicaux qui continuent d'en faire un élément central de leur discours.

¹⁰¹ On remarque une position différenciée entre les mémoires sur le PL124 et le PL88. Lors du premier exercice, la conception de l'autonomie de l'établissement se rapproche plus de la position adoptée par la FQDE, alors que la FCPQ met en garde contre le resserrement du contrôle des CS, notamment sur les CÉ. De plus la vision des CS est alors similaire à celle de la FQDE (coordination et gestion des services).

¹⁰² Selon leur argumentaire, le plan de réussite est un plan d'action qui vise à réaliser le projet éducatif, qui est lui-même en lien avec le plan stratégique de la CS sans y être subordonné, mais plan de réussite et plan stratégique ne peuvent être directement liés : « Le plan de réussite deviendra un plan d'action annuel pour réaliser le plan stratégique de la commission scolaire. La commission scolaire deviendra, sur le plan éducatif, une grande école et ses établissements, des pavillons » (2008, p.14).

Au niveau des travaux de la Commission de l'éducation, cet aspect de la GAR fait l'objet d'un débat important en 2002. Des intervenants viennent ainsi demander une modification des dispositions concernant la reddition de comptes pour « effacer l'impression que le fait de se fixer des objectifs à atteindre constitue une obligation de résultat » et que ces derniers ne puissent être que quantitatifs ou reliés à la qualification (PQ, Simard, CÉ, 2002). Ces acteurs s'inquiètent du fait que la réussite soit limitée à la seule réussite scolaire et au taux de diplomation des élèves, négligeant ainsi la mission de socialisation de l'école.

Pendant les débats entourant l'adoption du PL88, la question des « résultats » en lien avec des « cibles » précises sera un des points qui sera discuté et auquel le législateur tentera d'apporter une solution de « compromis ». Alors que le projet de loi présenté mentionnait des « objectifs et des cibles à atteindre précises », ces termes seront modifiés – suite aux interventions en Commission lors des auditions publiques – au profit du terme « objectifs mesurables », ceci pour satisfaire, entre autres, « les gens des écoles, qui veulent bien passer à des exercices d'évaluation mais qui ne veulent pas se sentir engagés dans des corridors trop étroits » (PQ, Malavoy, CÉ, 2008).

Trois groupes peuvent être identifiés par rapport à leur positionnement sur cet axe : 1) un groupe d'acteurs œuvrant à l'échelon des CS (FCSQ; ADIGECS) qui ne problématisent peu ou pas la question de reddition de comptes sur les résultats et la nature de ces derniers (nous les qualifierons des « défenseurs » de la GAR); 2) un groupe d'acteurs, aux appartenances institutionnelles diverses et au nombre significatif, dont les prises de positions ont été mouvantes dans le temps (nous les qualifions d'acteurs « ambivalents (ou indéterminés) »)¹⁰³ (ACSQ; CSN; FQDE; FCPQ); 3) les syndicats enseignants qui se campent fermement dans une opposition à une reddition de comptes sur les résultats (CSQ; FAE) (nous les qualifions « d'opposants »).

Concernant le premier groupe d'acteurs identifiés, l'ADIGECS et la FCSQ ne s'opposent pas à une reddition de comptes sur les résultats telle que proposée par le PL124. Elle est perçue comme étant en phase avec la réforme de la fonction publique amorcée au tournant des années 2000. En 2008, ils réitèrent leur accord avec le fait que la contractualisation permet aux CS de respecter les objectifs et cibles établis par le Ministère. S'ils souhaitent que la convention de partenariat ne porte pas sur la mise en œuvre des éléments locaux du plan stratégique, cela ne remet pas en cause leur accord avec le principe d'une reddition de comptes sur des objectifs mesurables.

L'ACSQ se démarque des autres acteurs œuvrant à l'échelon de la CS dans son mémoire portant sur le PL124. Ainsi, elle adopte une position beaucoup plus proche de celle des acteurs syndicaux, en soulignant 1) les dangers d'une reddition de comptes sur les résultats; 2) une subordination de celle-ci aux principes plus larges

¹⁰³ Les changements de position sont plus ou moins marqués d'un acteur à l'autre, mais ont en commun de tendre « vers » une minoration de l'enjeu de l'objet de reddition de comptes au profit d'autres prises de position.

de la réussite associés aux missions de l'école – instruire, socialiser et qualifier¹⁰⁴. Ainsi au moment de l'adoption du PL124, l'ACSQ souligne le risque suivant : « cette obligation légale pour les établissements scolaires, de produire des plans de réussite, réduit le concept même du projet éducatif à un simple exercice mathématique où seule la réussite scolaire entre en ligne de compte » (2002, p. 3). L'ACSQ conçoit la reddition de comptes et ses instruments comme devant être avant tout au service des missions de l'école. Cette prise de distance avec cet aspect du projet de loi ne sera pas réitérée lors du processus de consultation sur le PL88, pendant lequel l'ACSQ émettra des réserves portant sur la répartition des pouvoirs et non plus sur l'idée de rendre des comptes sur des cibles. Ils sont aussi en accord avec le fait que ces cibles vont se répercuter au niveau des établissements. Cet enjeu majeur semble donc s'effacer au profit de positions portant sur la marge de manœuvre et les responsabilités des différents acteurs qui apparaissent comme les enjeux centraux du projet de loi 88 pour l'ACSQ (voir supra).

La FQDE présente une position intermédiaire qui articule à la fois une conception de la réussite à travers « l'esprit de la réforme »¹⁰⁵, mais qui ne fait pas l'impasse sur une reddition de comptes par les résultats. De leur point de vue, ce ne sont pas les résultats eux-mêmes qui semblent poser problème que le rétrécissement de la définition de la réussite. Celle-ci, dans le sens large qui lui est accordé dans le nouveau pédagogique (issu de la loi 180) est principalement la responsabilité de l'établissement. Cette capacité se reflète par la différenciation des projets éducatifs qui peuvent faire une large place aux dimensions qualitatives de la réussite (socialiser, qualifier) et ne pas se limiter au volet « instruction ». Cette revendication n'est cependant plus présente dans leur mémoire portant sur le PL88 : les critiques envers les « objectifs et cibles » portent sur le fait qu'elles sont dictées par le Ministre et s'imposent en cascade à travers les outils contractuels, limitant ainsi leur autonomie et les réduisant au statut de « satellite » des CS.

À l'instar des autres acteurs « mouvants », la FCPQ prône, dans son mémoire sur le PL124, une vision large de la réussite éducative inspirée de celle des ÉGÉ. En 2002 la FCPQ demande une reddition de comptes qui ne porte pas uniquement sur les résultats mais sur les processus, sur l'« ensemble des mesures consenties pour l'amélioration des résultats des élèves ». Les orientations de l'école mises en œuvre par le plan de réussite risqueraient d'être restreintes à des visées quantitatives au détriment des orientations qui concernent la totalité de la mission de l'école. Sa position est proche de celle de la FQDE en 2002 : la réussite au sens large relève prioritairement de l'établissement. Or, elle s'en éloignera par rapport au PL88. Elle est en accord avec l'idée d'établir un fil conducteur entre les orientations et cibles du MELS, le plan stratégique des CS et les plans de réussite. De là, la FCPQ s'accorde implicitement à la vision dominante : en affirmant la pertinence des mécanismes de

¹⁰⁴ Il s'agit là de missions identifiées dans l'énoncé de politique éducative *l'École tout un programme* (MELS, 1997b) suite aux ÉGÉ. Il faut tenir compte du fait que ces mêmes acteurs ont participé à ces consultations temporellement plus proche de l'adoption du PL124 que du PL88.

¹⁰⁵ Faisant référence notamment aux « Missions de l'école » définies avec la loi 180 : « [l'école] a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire » (Projet de loi 180 sanctionné le 19 décembre 1997).

reddition de comptes proposés par le PLQ, on ne problématise plus sur quoi ils portent.

Les syndicats enseignants représentent l'extrême du spectre des oppositions à une reddition de comptes sur les résultats. Dans leur mémoire déposé en 2002 portant sur le PL124, la CSQ et la CSN remettent en cause l'adéquation entre résultats et réussite. Cette dernière met notamment en garde contre le fait que toute cible quantitative établie nationalement exerce une pression sur les CS et les écoles, et demande donc une distinction claire entre indicateur et cible. Ils mobilisent aussi le contre-argument de la « production industrielle » pour caractériser le tournant qu'impliquent les plans de réussite. Les positions syndicales bien campées sur cette question sont associées à une perception négative des instruments *redditionnels* dont les exigences quant à la réussite risquent, selon eux, de remettre en cause l'engagement des enseignants. De là, on peut comprendre le caractère central de l'argumentaire sur la réussite appréhendée comme une visée de « développement » des élèves –portée par tous les enseignants – 1) irréductible aux résultats scolaires dans quelques disciplines ; 2) influencée par de nombreux facteurs contextuels.

Des demandes claires par rapport aux amendements à apporter au projet de loi 124 sont formulées dans ce sens par la CSQ (alors que la CSN formule plutôt des inquiétudes)¹⁰⁶. Pour la CSQ, l'article 37 qui définit le plan de réussite prolonge jusqu'aux établissements les encadrements prévus par la Loi sur l'administration publique, une approche jugée nuisible à l'amélioration de la qualité et de la réussite. La logique d'objectifs mesurables se répercutant en cascade des échelons supérieurs aux échelons inférieurs ne peut être transposée aux établissements dont « le contrôle sur les facteurs de réussite est somme toute fort restreint » (CSQ, 2002, p. 20). C'est surtout l'article 37.1 qui pose problème : on demande des comptes au regard de résultats par rapport à des objectifs fixés. L'inquiétude de la CSQ par rapport à cette notion d' « objectifs » vient de la lecture de documents ministériels en amont du PL124 qui précisent le sens à donner à la notion d'objectifs : ils doivent être « précis et mesurables »¹⁰⁷. Selon la CSQ, le plan de réussite ainsi défini vise à imposer une obligation de résultats relative au taux de diplomation, et non un plan de mise en œuvre de l'ensemble de la mission de l'établissement (p. 22). Pour la CSQ, la définition du contenu du plan de réussite le réduit ainsi à des « objectifs à atteindre » ouvrant la porte à une obligation de résultats. Ils proposent de faire référence aux « mesures et moyens » visant à améliorer la réussite plutôt qu'aux objectifs à atteindre. De même, la CSQ s'oppose fermement à ce que la réalisation effective des objectifs quantitatifs fixés servent de base à la reddition de comptes de l'établissement aux parents et à la communauté, car cela reviendrait à fixer une « obligation de résultats » (2002, p. 25). Ils proposent à l'opposé que le Conseil d'établissement rende compte de l'ensemble des mesures et moyens mis en œuvre pour réaliser le projet éducatif et l'établissement. Leur proposition sera d'ailleurs

¹⁰⁶ « Nous faisons une mise en garde sur l'imposition de cibles quantitatives mesurables et sur les impacts négatifs qu'elle pourrait engendrer dans les différents milieux. N'oublions pas que dans les écoles, nous intervenons auprès d'élèves jeunes et adultes en vue de leur transmettre des valeurs, des connaissances, des savoir-faire et qu'il est impossible d'en mesurer tous les impacts » (CSN, 2002, p. 15).

¹⁰⁷ Ainsi la notion de résultat ou objectif mesurable n'était pas présente dans le texte présenté par le PQ en octobre 2002, le projet de loi faisant initialement référence à des « objectifs à atteindre » et des « résultats obtenus en regard des objectifs fixés ».

suivie par le législateur qui a amendé le PL 124. Les dispositions concernant la reddition de comptes ont été modifiées pour retirer la notion d'objectifs à atteindre. Dans le projet final, les résultats obtenus en regard des objectifs fixés ne servent plus de base à la reddition de comptes de l'établissement aux parents et à la communauté. Le CÉ rendra compte de la « réalisation du plan de réussite » : la reddition de comptes ne fait plus référence à l'obligation de résultats.¹⁰⁸

Cette opposition forte à une imputabilité par rapport à des résultats mesurables fixés à priori structure de nouveau leur positionnement par rapport au PL88 : une de leurs principales demandes est la modification de la terminologie concernant les cibles et objectifs (une demande similaire est faite par la FAE), la notion de cible risquant de piéger le système dans une « logique comptable » et selon la CSQ, introduisant une obligation de résultats, notamment au niveau des établissements. Cependant il est important de noter que la proposition de la CSQ est de conserver uniquement le terme « objectif » et non d'y ajouter l'adjectif « mesurable », cette dernière formulation étant finalement retenue dans le projet de loi final.

Le lien direct qu'ils établissent entre définition de la réussite et travail enseignant peut contribuer à expliquer pourquoi les syndicats enseignants se font à nouveau entendre sur cet enjeu dans le cadre des consultations sur le PL88, alors qu'il s'est dissipé chez d'autres acteurs (ACSQ, FCPQ et FQDE) et chez la CSN¹⁰⁹. Les acteurs syndicaux s'appuient sur une stratégie discursive qui met l'accent sur des conséquences inattendues et indésirables de la gestion axée sur les résultats : 1) risque d'exclusion d'élèves en difficulté d'apprentissage, pouvant grever les résultats ; 2) réorientation perverse des pratiques pédagogiques ou d'évaluation (bachotage, diminution des standards d'évaluation); 3) redéfinition de la conception de la réussite chez les usagers (parents) ce qui impliquerait une accentuation de la concurrence. Les deux syndicats soutiennent une finalité de la réussite large, formulée en termes d'amélioration sociale, qui s'ancre dans une conception qualitative et qui est largement tributaire de la qualité de l'action enseignante. Ainsi, on y articule des demandes en termes de soutien et d'autonomie pour le personnel enseignant.

5.3 Mécanismes et finalités de la reddition de comptes : Efficacité, transparence et allocation des ressources

Au-delà de la répartition des pouvoirs et des objets de la reddition de comptes, un enjeu stratégique pour les différents acteurs professionnels porte sur la nature de ces processus, c'est-à-dire les mécanismes mis en place, leurs modalités et finalités.

Tout d'abord, nous distinguons trois logiques « redditionnelles » pouvant sous-tendre la reddition de comptes, et qui se traduisent par différentes modalités et instruments :

¹⁰⁸ La CSQ se félicitera d'ailleurs de cette victoire : « À l'instar de la Centrale, de nombreux autres organismes, dont la Fédération des comités de parents et le Conseil supérieur de l'éducation avaient également fait connaître leur désaccord avec l'esprit du projet en discussion. À la lecture de la loi adoptée modifiant la Loi sur l'instruction publique, il faut reconnaître que notre mobilisation et les débats en Commission parlementaire ont porté fruits. (CSQ, 2003, p. 1).

¹⁰⁹ La FNEEQ regroupe des enseignants qui ne font pas partie du réseau de l'éducation obligatoire publique. On peut faire l'hypothèse que les enjeux qui sont directement liés à ce réseau ne les affectent pas autant que leurs collègues (CSQ et FAE).

1) Premièrement une logique visant l'amélioration de l'efficacité organisationnelle qui passe d'une part par la planification stratégique (que l'on caractérise ici comme relevant d'un « couplage interne », au sein de chaque palier, qui passe avant tout par la définition des moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs établis par et pour ce palier, par rapport à ses besoins, ses enjeux etc.), d'autre part par un alignement plus « resserré » passant par la contractualisation (qui relèverait alors d'un « couplage externe », c'est à dire entre les différents paliers)¹¹⁰.

2) Deuxièmement une logique de transparence qui passe notamment par le fait de rendre « publics » des documents et décisions clés, d'instaurer des modalités de participation aux instances décisionnelles, ou des mécanismes tels que le traitement de plainte des usagers.

3) Enfin, une logique de reddition de comptes sur les moyens et sur l'allocation des ressources.

Ces trois logiques se retrouvent dans les dispositions des deux projets de loi portant sur la GAR en éducation, à des degrés divers. Concernant la première (efficacité organisationnelle), le PL124 instaure des instruments de planification qui vise avant tout le couplage « interne », le couplage entre paliers étant en fin de compte très « lâche », notamment suite aux amendements introduits pour limiter l'articulation plans stratégiques CS/plans de réussite et projet éducatif, tandis que le couplage entre projet éducatif et plan de réussite en sort renforcé. Le PL88 introduit un véritable « couplage » entre paliers grâce au renforcement du couplage par la planification et aux mécanismes de contractualisation qui précisent l'engagement de chaque palier à contribuer à la réalisation des buts et des objectifs mesurables fixés au palier supérieur¹¹¹. Cette nouvelle logique vient, selon le MELS, « formaliser et articuler davantage l'instauration d'une gestion axée sur les résultats dans le réseau des commissions scolaires » (MELS, 2009 p. 2). En 2002, la mise à disposition d'indicateurs nationaux par le MELS visait à aider les CS à « dégager, dans leurs plans stratégiques, les principaux enjeux auxquels elles font face » (LIP, art. 459.1). Il s'agissait alors d'harmoniser les indicateurs utilisés dans les plans stratégiques et non de fixer des cibles et objectifs précis pour chaque CS.¹¹² Le pas est franchi en 2008.

¹¹⁰ Il faut noter cependant que les deux logiques ne sont pas hermétiques l'une à l'autre : le PL124 introduit déjà dans la planification une forme de couplage externe entre MELS et CS qui reste cependant relativement « lâche » (les CS doivent tenir compte des orientations et objectifs stratégiques du MELS dans leur plan stratégique, art. 209.1 du PL124), que le PL88 viendra renforcer de façon significative en introduisant dans la définition des plans stratégiques l'obligation de tenir compte des orientations, buts et objectifs déterminés par le ministre pour *chaque* CS.

¹¹¹ Par exemple, la commission scolaire et le directeur de chacun de ses établissements conviennent annuellement, dans le cadre d'une convention de gestion et de réussite éducative, des mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre (LIP, art 209.2), qui elle porte notamment sur les modalités de la contribution de la commission scolaire à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministre (art. 459.3)

¹¹² À ce propos la CSN notait en 2002 : « Toutes cibles quantitatives établies nationalement exercent une pression sur les commissions scolaires et les écoles. Il faut distinguer les indicateurs nationaux des cibles nationales. Par exemple, un indicateur pourrait avoir pour objet d'augmenter le taux de réussite des étudiantes et des étudiants en sciences, sans objectif numérique. Par contre, lorsque le ministère impose une cible de réussite de 90 pour cent, on modifie la dynamique en créant une contrainte d'obligation de résultats qui ne tient pas compte de la situation et des difficultés présentes dans chacun des milieux ».

En termes de transparence, le PL124 introduisait déjà des dispositions visant à préciser les obligations d'information et de reddition de compte du conseil d'établissement d'une école et d'un centre ainsi que celles d'une commission scolaire. Le conseil d'établissement doit par exemple informer les parents et la communauté des services que l'école offre, il rend public le projet éducatif et le plan de réussite (art. 83). La commission scolaire prépare un rapport annuel qui rend compte à la population de son territoire de la réalisation de son plan stratégique (art. 220). Le PL88 va plus loin dans cette logique en introduisant de nouvelles dispositions renforçant le caractère « public » de documents visant à informer la population et les parents des services fournis par la CS et les écoles. La commission scolaire doit aussi tenir, au moins une fois par année, une séance publique d'information à laquelle est invitée à participer la population (art. 220.1). Par ailleurs il introduit de nouveaux mécanismes tels que la procédure d'examen des plaintes formulées par les parents ou les élèves (protecteur de l'élève) et de nouvelles modalités de participation aux instances décisionnelles.

Concernant la reddition de comptes sur l'utilisation des ressources, le PL88 introduit notamment une nouvelle disposition sur la consultation des conseils d'établissement et du comité de parents sur la répartition de la taxe scolaire entre établissements par la CS. Le même article reprend par ailleurs la disposition introduite par la loi 180 en 1997 sur l'obligation pour la CS de rendre publics les objectifs et les principes de la répartition ainsi que les critères qui ont servi à déterminer les montants alloués (art. 275).

Une première coalition d'acteurs reprend le noyau dur de la coalition CS¹¹³, dont les positions sont partagées par la FCPQ et une approbation tacite de la FQDE (bien que cette dernière privilégie un mécanisme différent de reddition de comptes, voir ci-dessous). Cette coalition défend une vision de la reddition de comptes axée sur l'efficacité, ce qui se traduit par l'idée d'amélioration des organisations.¹¹⁴ Dans cette optique, la FCSQ et l'ADIGECS s'inscrivent en accord avec la vision gouvernementale de la planification stratégique et s'appuient sur la modification à la Loi sur l'administration publique(LAP, PL82).

Au moment de l'adoption du PL124, la FCSQ s'accorde avec le diagnostic fait par le PQ (à l'initiative du projet de loi) quant à l'utilisation et la définition des outils que sont le plan de réussite et le projet éducatif. Ils sont en accord avec l'idée d'alignement : intégration des objectifs nationaux dans les plans stratégiques, articulation projet éducatif/ plan de réussite/ plan stratégique. Elle met l'accent sur la continuité et la cohérence de la démarche gouvernementale en termes d'amélioration de la gestion et d'application de la LAP à l'éducation. De même l'ADIGECS supporte les principes et les objectifs du PL124. Elle considère de bon augure que l'imputabilité des services publics initiée par la GAR touche aussi l'éducation tout en tenant compte de

¹¹³ Il faut noter une fracture dans le discours de l'ACSQ qui passe d'une opposition lors du PL124 (elle reprend le contre argumentaire de l'alourdissement bureaucratique) à un soutien de cette position dans leur mémoire sur le PL88 où ils font un plaidoyer relativement favorable quant à l'utilisation de la planification stratégique (effet mobilisateur).

¹¹⁴ Il faut noter que cette finalité s'accompagne souvent, mais pas exclusivement, d'un discours sur la reddition de comptes sur les résultats ET sur les ressources. Il s'agit donc d'une logique d'efficience où l'on met en relation les résultats obtenus et l'allocation/l'utilisation des ressources (ce discours est particulièrement présent chez les acteurs des CS; ils n'utilisent toutefois pas le terme efficience).

ses particularités. En 2008, elle voit le PL88 comme établissant un « fil conducteur » entre les actions du MELs, des CS et des établissements qui introduit cohérence et complémentarité.

Comme noté précédemment à propos du débat résultats/missions/ressources, l'ACSQ émet, en 2002, des réserves par rapport à l'idée d'introduire la GAR dans le réseau éducatif (notamment en obligeant les établissements à se doter de plan de réussite, obligation qu'ils jugent néfaste) et en souligne les risques en termes de réduction de la qualité de l'éducation. La dénonciation de cet effet réducteur ne sera cependant pas reprise en 2008.

Il s'agit pour les acteurs œuvrant au niveau des CS de développer de nouveaux outils de gestions plus efficaces. Si un intérêt certain est d'assurer une prise de décision plus centralisée par rapport à l'établissement (cf. section précédente), un second est de mettre en place des outils qui permettent le déploiement « effectif » de cette volonté de recentralisation. De plus, le discours de l'efficacité et du renouvellement des formes de gestion (planification stratégique) permet de poser un argumentaire qui n'est pas que hiérarchique (bien que les opposants souligneront le caractère bureaucratique des outils de reddition de comptes), mais qui repose sur la motivation des personnels scolaires. La FCPQ supporte largement cette vision d'amélioration organisationnelle qu'elle transpose à l'ensemble du système éducatif. La FQDE ne remet pas en question l'idée de planification stratégique comme vecteur d'amélioration, même si elle utilise un argumentaire quant au risque de lourdeur bureaucratique afin d'étayer sa contestation de la répartition des pouvoirs. Dans cette optique, on déplace la « source » de l'efficacité vers les communautés locales.¹¹⁵ Si la recherche de l'efficacité semble partagée par ces différents acteurs, il faut noter que 1) elle n'est pas exclusive – certains acteurs valorisent plusieurs finalités ; 2) elle n'émane pas du même moteur organisationnel : reddition de comptes administrative verticale d'une part; reddition de comptes horizontale au public/usagers/payeurs de taxe de l'autre.

Une seconde coalition d'acteur, qui ne s'oppose pas nécessairement à la précédente, s'accorde pour définir une finalité de transparence. La transparence organisationnelle, notamment en ce qui a trait à l'allocation des ressources, est exigée par plusieurs acteurs par rapport à l'échelon supérieur, ce que l'on associe aux enjeux de contrôles évoqués précédemment. Or, la transparence dont il est question chez ce second groupe d'acteurs a trait à des mécanismes de reddition de comptes civiques ou démocratiques. Les acteurs qui portent ce discours sont directement concernés par les enjeux de démocratie scolaires (FCPQ; FCSQ) ou sont plus extérieurs au système (CSN).

La FCPQ est ainsi en accord avec les orientations du PL88 dans la mesure où il vise une augmentation de la démocratie scolaire locale, la transparence des structures de gouvernance et l'encadrement des CS. Pour la FCPQ la modernisation des règles de gouvernance passe par la reddition de comptes et l'octroi d'une plus grande place aux « parties prenantes » dans les instances décisionnelles : les parents sont bien

¹¹⁵ La position de la FQDE par rapport au PL88 se fonde sur une vision de l'organisation du système qui favorise la performance des établissements en matière de réussite scolaire : ce sont les communautés éducatives locales qui peuvent créer une dynamique pour améliorer l'efficacité et l'efficience du système.

entendus une véritable « partie prenante » du réseau scolaire et doivent se voir accorder plus de place dans ces instances. Ainsi une de leurs demandes principales concernant les amendements à apporter au PL88 concerne l'augmentation du nombre de commissaires parents. Dans le même ordre d'idée, ils souhaitent aller plus loin dans le renforcement de l'indépendance du protecteur de l'élève (avec la création d'un bureau des plaintes indépendant) désigné après consultation des parents, et demandent que des informations plus claires soient communiquées par les CS à la population. Ces demandes seront notamment soutenues par le PQ : « Donc, on a introduit dans le projet de loi des amendements qui permettent de s'assurer qu'il y ait une séance publique pour que les gens dans la population puissent être saisis d'un plan stratégique d'une commission scolaire et réagir » (PQ, Malavoy, CÉ, 2008). Ce sont ainsi les parents qui ressortent véritablement « gagnants » du processus d'adoption du PL88 car la majorité de leurs demandes obtiennent satisfaction.

La CSN apportera son soutien à cette demande de participation accrue des parents tout en mettant en avant la nécessité d'une plus grande consultation des personnels des établissements (demande relayée par la FQDE en 2002), notamment concernant la CGRÉ, demande qui sera satisfaite dans le projet de loi 88 sanctionné¹¹⁶.

L'intérêt premier semble être d'assurer une prise sur les rouages organisationnels qui sont exposés par les mécanismes démocratiques. Ainsi, cette coalition d'acteurs soutiendra un rôle accru des instances démocratiques quant à la définition des outils. On associe à cela des demandes répétées en termes de capacité de rétroaction – ce qui se traduit dans le projet de loi 88 par la dimension portant sur la gestion des plaintes et la création d'un poste de protecteur de l'élève. Il s'agit là d'une demande principalement attribuée aux parents.

Enfin, les deux organisations syndicales enseignantes (CSQ-FSE et FAE en 2008) adoptent des positions antagonistes vis-à-vis de la finalité d'efficacité organisationnelle tout en étant plutôt indifférents par rapport à l'enjeu de transparence en termes civique/démocratique¹¹⁷. Ces acteurs se positionnent par contre fortement en faveur d'une reddition de comptes sur l'allocation et l'utilisation des ressources, autant au niveau CS qu'au niveau des directions d'établissement. Ces arguments s'inscrivent dans une logique de « recentralisation » qui est appelée par ces syndicats (sous-tendu par un discours qui pose les services éducatifs comme bien public devant exclusivement être pris en charge par l'État, tel que développé dans le chapitre 4 sur les « récits »). Dans ce cas, on peut y voir une articulation avec leurs positions plus centralisatrices en termes de contrôle organisationnel (cf. section 1). À propos de la répartition de la taxe scolaire par exemple, ils demanderont que les personnels soient consultés (en plus du conseil d'établissement et du comité de parents). Cette position se fonde sur l'argument qu'un meilleur contrôle des ressources investies bénéficiera au réseau public et en particulier aux services aux plus démunis (CSQ, 2008, p. 13). La logique redditionnelle prônée ici est celle d'un contrôle administratif et budgétaire.

¹¹⁶ « Un projet de la convention de gestion et de réussite éducative doit être soumis pour approbation au conseil d'établissement après consultation du personnel de l'établissement » (LIP, art. 209.2).

¹¹⁷ Par rapport à l'idée d'un protecteur de l'élève ils émettent aussi leur crainte de voir ce mécanisme utilisé comme un instrument permettant aux parents de s'immiscer dans les pratiques professionnelles et les actes relevant de l'autonomie professionnelle des enseignants.

Enfin, on peut noter que l'on voit poindre des intérêts communs quant à une reddition de comptes qui englobe ou qui porte directement sur l'allocation des ressources, notamment lors de l'adoption du PL88. Ainsi, indépendamment des positions sur une reddition de comptes axée sur les résultats, les acteurs professionnels associés à la fois aux CS et aux enseignants utiliseront cette plate-forme pour demander une injection de fonds dans le système éducatif. La FAE et la FQDE semblent en faire un cheval de bataille important. La CSQ et l'ADIGECS font aussi des suggestions allant dans ce sens (obligation de moyens du MELS envers les CS). Ainsi, alors qu'ils s'opposent sur la conception de la réussite, ces acteurs uniront leur voix afin que la reddition de comptes soit associée à une obligation de moyens (c'est à dire que les ressources nécessaires doivent être fournies afin d'atteindre les exigences fixées).

5.4 Bilan en termes de « gains » et « pertes » à l'issue de l'adoption des projets de loi 124 et 88

Sur la base de l'analyse des modifications qui ont été apportées aux projets de loi 124 et 88, nous faisons ici une tentative de bilan concernant les « gains » et « pertes » enregistrés par chaque acteur ou groupe d'acteurs identifiés plus haut. Les divergences entre les projets de loi présentés et les projets de loi sanctionnés nous permettent d'avancer des réponses aux questions suivantes: quels acteurs ont « pesé » le plus? Quels acteurs ont le plus « gagné » ou « perdu » au regard des enjeux et des intérêts qui les mobilisent, de façon explicite ou implicite¹¹⁸?

Globalement, les amendements apportés au projet de loi 124, suite au processus d'adoption du PL à l'Assemblée Nationale, sont beaucoup plus importants et significatifs que les changements apportés, en 2008, au projet de loi 88 initialement présenté par le PLQ. On peut ainsi avancer que l'acteur gouvernemental a donné plus de « lest » en 2002, allant dans le sens d'une mise en veilleuse des aspects les plus controversés de la GAR (notamment reddition de comptes portant sur les résultats par rapport à des objectifs fixés) et d'un ménagement de l'autonomie des paliers intermédiaires et locaux. Le « couplage » entre les paliers reste au final assez « lâche » (par exemple le plan de réussite n'est pas directement tributaire du plan stratégique des CS). On peut faire ici l'hypothèse que le PQ au pouvoir aurait été sensible aux critiques des syndicats et des directions d'établissement.

Au contraire, en 2008, la plupart des acteurs n'obtiennent pas gain de cause par rapport aux modifications qu'ils souhaitent apporter au projet de loi, le groupe des « perdants » à la fin du processus de consultation est donc plus important. Les amendements apportés au projet présenté, si ils sont relativement nombreux selon le PQ, ne remettent nullement en cause la logique au cœur du PL88 et ne changent pas fondamentalement le « fond » du texte : la GAR est bien « formalisée » tel que le voulait le PLQ avec une reddition de comptes sur des objectifs mesurables, préalablement fixés pour chaque échelon à travers des mécanismes de contractualisation.

¹¹⁸ C'est dire que l'on fait, à la manière de la sociologie des organisations de Crozier et Friedberg (1977), des hypothèses à ce sujet. Une stratégie s'organise pour eux en regard d'enjeux et d'intérêts situés. La stratégie de l'acteur s'ancre dans une certaine régularité, dans la mesure où le jeu et ces intérêts et enjeux ont une relative stabilité.

Contrairement au projet de loi de 2002 qui imposaient simplement aux CS de tenir compte des orientations et objectifs définis dans les plans stratégiques du MELS ainsi que des indicateurs nationaux établis par le ministre, le PL88 va beaucoup plus loin en précisant l'engagement de chaque palier à contribuer à la réalisation des buts fixés et des objectifs mesurables établis au niveau du palier supérieur, à travers une approche contractuelle. La loi prévoit également de nouvelles règles en matière de reddition de comptes. Par rapport à 2002, la reddition de comptes se fait désormais sur des résultats obtenus par rapport à des objectifs mesurables préalablement fixés. De ce point de vue, l'acteur ayant le plus « gagné », en 2008, est le PLQ, l'acteur gouvernemental qui voit son projet de loi sanctionné avec des modifications somme toute secondaires. Il faut noter qu'il était d'ailleurs soutenu, sur l'ensemble des dispositions du projet de loi présenté, par le PQ qui ne remet nullement en cause les principes au cœur du projet de loi ayant trait à la mise en œuvre de la GAR, et dont les amendements ont porté soit sur des éléments « symboliques » (comme le remplacement de « cible » par « objectif mesurable »), soit des aspects secondaires (comme l'introduction d'une séance publique pour la présentation du plan stratégique)¹¹⁹. Il faut noter au contraire que le PLQ, alors dans l'opposition en 2002, était beaucoup plus critique à l'égard du PL124 que le PQ ne l'est en 2008 à l'égard du PL88. Le PLQ remettait notamment en cause la lourdeur bureaucratique des instruments mis en place, la logique centralisatrice et top down, le risque d'introduire des cibles quantitatives dans les plans de réussite et les effets pervers pouvant en découler.

Avec l'adoption du PL88, c'est ultimement le MELS qui voit ses pouvoirs de réglementation accrus, lui donnant la possibilité d'imposer des orientations particulières à une CS. Le PL88 viendrait ainsi modifier la façon dont le ministre peut intervenir dans et sur le système d'éducation (Brassard, 2008). Le ministre peut notamment déterminer, en fonction de la situation de chaque CS, des orientations ministérielles, des buts et des objectifs mesurables qui devront être pris en compte dans le plan stratégique de celle-ci (LIP, art. 459.2)¹²⁰. Le plan stratégique de la CS

¹¹⁹ LE PQ est d'une manière générale en accord avec les dispositions du PL88 et porte pour partie la plupart des orientations de ce dernier. Il voit dans les instruments de planification stratégique et dans les conventions « l'obligation de travailler ensemble » (Malavoy, 2008, AN). Le PQ identifie comme problème l'opacité du fonctionnement des CS et de leurs règles de gouvernance mais aussi le manque de coordination, de concertation, le fonctionnement « en vase clos » des différents paliers du système (Malavoy, 2008, AN). La loi permettrait d'aller vers plus de transparence : « c'est un projet de loi qui essaie essentiellement d'encadrer un peu mieux ce qui se fait, mais aussi de le rendre plus public et plus transparent. Ce n'est pas un projet de loi où les choses se font uniquement par du transfert de papier » (Malavoy, 2008, ÉN). On ne retrouve donc pas d'arguments similaires à ceux que le PLQ avait opposé à leur projet de loi en 2002 (bureaucratisation, tendance centralisatrice, fixation d'objectifs quantitatifs) ce qui semble d'une certaine façon « logique » puisque le PL88 porte plus loin ce qui était en germe dans le PL124 (ainsi le PL88 réintroduit des dispositions que le PQ avaient tenté d'introduire dans le projet de loi 124 présenté à l'Assemblée, tel que la prise en compte du plan stratégique de la CS dans le plan de réussite, ou la reddition de comptes par rapport à des objectifs préalablement établis). A. Brassard (2008) propose une autre lecture de la position du PQ en soulignant la conjoncture particulière de 2008, qui autorisait le gouvernement, quoique minoritaire, à opter pour plusieurs solutions qui ont été acceptées avec quelques modifications proposées par le deuxième parti d'opposition (PQ) alors qu'en d'autres temps, il aurait été difficile de les faire adopter. Le PQ n'aurait pas été disposé à s'opposer au gouvernement entre autre parce que le rejet du PL aurait pu conduire à la dissolution de l'AN.

¹²⁰ Avant le PL88, le MELS n'avait que pouvoir de déterminer les indicateurs nationaux et priorités pour l'ensemble du système, dont les CS doivent tenir compte. Le PL88 ajoute, dans l'article définissant le contenu du PS (article 209.1), qu'il s'agira de tenir compte non seulement des « des orientations et des

deviendrait alors « une application contextualisée à son territoire du plan stratégique du MÉLS, même si des orientations et objectifs qui lui sont propres peuvent être ajoutés » (Brassard & al., 2013, p. 144). Par ailleurs, alors que le PL 124 avait déjà amenuisé l'autonomie des établissements, le projet de loi 88 marquerait une accentuation de la prégnance du plan stratégique de la CS sur le projet et plan de réussite de l'établissement¹²¹, ramenant la relation de dépendance entre la CS et les établissements à la situation qui prévalait avant l'adoption du PL 180 (Brassard, 2008, p. 81).

Ainsi, en 2008 sur le plan formel à tout le moins, chaque palier perd en autonomie par rapport au palier supérieur, et à l'inverse, le MELs voit son emprise renforcée sur les CS qui à leur tour voient leur emprise sur les établissements renforcée.

Concernant le groupe des acteurs œuvrant au niveau des CS, alors qu'ils obtenaient gain de cause sur des points importants en 2002 (entre autre sur l'introduction d'une distinction entre ce qui relève de la reddition de comptes sur la réalisation du plan stratégique, et des résultats obtenus en fonction des orientations du MELs), ils sont plutôt perdants en 2008 (en tout cas en regard des modifications qu'ils souhaitaient introduire au projet de loi présenté) notamment en termes d'autonomie par rapport au palier supérieur. Ils obtiennent satisfaction sur les conséquences de la reddition de comptes instituée par la Convention de Partenariat (les correctifs apportés par le MELs ne peuvent plus directement concerner un établissement). D'autres modifications vont dans le sens de leurs demandes (soutenues par les demandes d'autres acteurs) mais elles sont plus secondaires (l'ajout des membres cooptés devient optionnel, les procédures concernant les plaintes sont clarifiées). Concernant les CGRÉ, le terme « entente » est changé pour « convention », cependant ils demandaient bien plus qu'un changement de terminologie : la CGRÉ donnent trop de pouvoir aux Directeurs et ils souhaitent que la CS établisse un cadre de gestion et non qu'ils en conviennent ensemble avec les directions. Mais surtout, ils n'obtiennent pas gain de cause sur le contenu du plan stratégique, puisqu'au final, l'article 459.2 subordonne toujours le plan stratégique aux objectifs déterminés par le MELs, objectifs qui peuvent être différenciés d'une CS à l'autre (alors que les CS veulent les limiter à des objectifs et orientations nationaux). Ainsi, « Non seulement le plan stratégique de la commission scolaire en question devra-t-il tenir compte des priorités (orientations, objectifs et cibles) qui s'adressent à l'ensemble du système, mais il devra aussi inclure les priorités voulues plus particulièrement pour elle par le ministre » (Brassard, 2008, p. 61). Au final, le MELs peut en effet déterminer des orientations et objectifs locaux et différents d'une CS à l'autre.

Alors que la coalition « syndicale » voit la plupart de ses demandes satisfaites lors de l'adoption du PL124 (des amendements importants vont en effet dans le sens de leurs demandes), elle est au contraire « perdante » au moment de l'adoption du PL88, les changements apportés au projet de loi étant soit de nature « cosmétique » ou symbolique (remplacement du terme « cible » par « objectif mesurable »), soit des changements plus mineurs qui ne répondent pas à leurs inquiétudes les plus fortes.

objectifs du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation ; » mais aussi des « des autres orientations, (...) déterminés par le ministre en application de l'article 459.2.

¹²¹En 2002, le PL124 définissait le contenu du plan de réussite (art. 37.1) sans référence au plan stratégique de la CS. C'est le projet éducatif qui est adopté sur base du plan stratégique. par le Conseil d'établissement, après analyse de la situation de l'école.

En 2002, alors que le projet présenté prévoit une reddition de comptes du CÉ sur les résultats obtenus en regard des objectifs fixés (aux parents et à la communauté), créant ainsi une obligation de résultats, le projet de loi sanctionné ne fait plus référence à ces « résultats », le CÉ rendant simplement compte de l'évaluation de la réalisation du plan de réussite (LIP, art. 83), une formulation qui rejoint les recommandations de la CSQ. L'accent est donc mis sur les moyens plutôt que des objectifs à atteindre. Toujours dans le sens des modifications souhaitées par la CSQ, les modifications majeures qui sont apportées clarifient que le plan de réussite des écoles n'est pas tributaire des plans stratégiques des commissions scolaires et que le processus doit être respectueux des fonctions et pouvoirs des écoles.¹²² En 2008, leur « victoire » la plus nette (mais relativement symbolique) est l'ajout à la mission des CS de la promotion de l'éducation bien public et de la réussite des élèves. Par ailleurs, la CGRÉ est approuvée par le Conseil d'établissement (qui n'est plus simplement consulté), une demande de la CSQ entre autres. La CSN obtient la consultation des personnels sur la CGRÉ, mais globalement leurs demandes concernant une plus grande implication ou consultation des personnels (sur la répartition de taxe scolaire, sur la nomination d'un ombudsman, sur la possibilité des personnels de déposer des plaintes) ne sont pas prises en compte. Leurs demandes d'encadrement de la gestion des CS, leur refus de la logique contractuelle dans une logique « pyramidale », la prise en compte du projet éducatif dans la définition de la CGRÉ, ne se voient pas satisfaites. La FAE n'obtient pas la remise en question du financement du privé, question essentielle pour cet acteur.

La FQDE apparaît globalement comme l'acteur le plus « isolé » en termes d'alliance stratégique, notamment pendant l'adoption du PL88. Si certaines de leurs demandes trouvent un écho dans les modifications apportées au PL124, il faut souligner qu'elles sont aussi portées par les autres acteurs tels que la CSQ et la FCPQ (notamment sur la question du respect de l'autonomie des CÉ et l'équilibre des pouvoirs avec la CS). En 2008, la FQDE est l'acteur qui peut se considérer comme le plus « lésé » à la fin de la consultation, ainsi les directions d'établissements sont peut-être les « grands perdants »: aucune de leur demande ou presque n'est entendue. Ils s'opposent par exemple fortement à l'article 37.1 qui modifie le contenu du Plan de réussite qui est désormais « établi en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire ». Ils s'opposent au rapatriement des surplus de l'école, à la non-prise en compte du projet éducatif dans la CGRÉ.

On peut donc considérer que le PL88 fait clairement perdre l'échelon établissement sur la question « autonomie et contrôle » (sur cette axe, les CS perdent aussi, au regard de leur autonomie par rapport à l'échelon supérieur) alors que les acteurs défendant ces positions avaient réussi à « ménager » cette autonomie à l'issue des débats sur PL124. Selon A. Brassard (2008) le PL88 ramène la relation de dépendance qui existe entre la CS et les établissements à la situation qui prévalait avant l'adoption du PL180 (p. 81). Si le PL 124 avait déjà amenuisé l'autonomie des

¹²²On a supprimé, dans la version finale du projet de loi 124, l'articulation directe entre plan de réussite et plan stratégique (le projet de loi proposé, art. 37.1, précisait : « Compte tenu de l'analyse de la situation de l'école visée à l'article 74 et du plan stratégique de la commission scolaire, le plan de réussite de l'école comporte : ... »). Il est au contraire d'abord défini comme incluant les moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs du projet éducatif.

établissements, la mise en place des CGRÉ marquerait la subordination des orientations des établissements à celles des CS.

Enfin, la FCPQ apparaît comme un acteur dont les demandes semblent avoir pesé de façon particulièrement forte lors de l'adoption du PL88. En effet, les représentants des parents (FCPQ) obtiennent satisfaction sur un nombre de points relativement importants (quasiment toutes leurs demandes sont satisfaites, sauf la question du rapatriement des surplus vers les CS): plus d'informations transmises à la population (séance publique sur le PS tenue par la CS), approbation de la CGRÉ par le Conseil d'établissement (au lieu d'une simple consultation), augmentation du nombre de Commissaires parents (mais pas autant qu'ils le souhaitent), la création de trois comités (éthique, vérification et ressources humaines) à la CS, la consultation des parents dans la nomination du protecteur de l'élève.

5.5 Conclusions intérimaires

Nous dégagerons en conclusion les principaux éléments que cette analyse en termes d'intérêts et de positions stratégiques nous a permis de développer, avant d'avancer un nombre d'hypothèses et tentatives d'explication pour rendre compte des facteurs à l'œuvre dans les changements observés.

Comme on l'a précisé en introduction, les principaux enjeux à propos desquels les acteurs s'opposent pendant l'adoption des projets de loi portant sur la GAR concernent principalement la répartition des pouvoirs (« qui rend des comptes à qui ? »), l'objet de la reddition de comptes (« sur quoi ? ») et enfin les finalités et la nature des mécanismes associés à la GAR en éducation (« logique redditionnelle »). Concernant la répartition des pouvoirs, une logique d'intérêt prévaut où chaque échelon tente de conserver ou d'élargir sa marge de manœuvre. Sur cette enjeu, les configurations d'acteurs sont plutôt nettes en 2002 (CS d'un côté, acteurs intervenant au niveau établissement et parents de l'autre) alors qu'elles sont plus fluctuantes et hétérogènes en 2008. Cependant ce premier enjeu reste probablement celui produisant les positions les plus nettement « polarisées », les oppositions étant principalement fondées sur les types de contrôle exercés par et sur les différents paliers (par exemple les CS vont prôner un contrôle plus lâche venant de l'État, mais plus serré sur les établissements).

Sur l'enjeu de l'« objet » de la reddition de comptes, on note une modification des configurations d'acteurs dans le sens d'un plus grand consensus sur la question de la reddition de comptes sur les résultats et l'utilisation d'objectifs chiffrés en 2008, laissant les acteurs syndicaux « isolés » dans leur position antagoniste. C'est donc l'enjeu à propos duquel on identifie les plus grandes fluctuations des positions des acteurs dans le temps (acteurs que nous avons qualifié de « mobiles »), ayant pour effet de modifier l'équilibre en faveur d'un soutien à la position gouvernementale. De nouveaux enjeux de gouvernance, de démocratie participative, sont passés au premier plan pour ces acteurs.

Quant au dernier « axe » que nous avons identifié, celui de la « logique redditionnelle » qui sous-tend la mise en place de la GAR, il s'agit certainement de l'enjeu pour lequel les configurations d'acteurs sont les moins nettes, car les positions soutenues par les acteurs peuvent faire coexister plusieurs logiques concomitantes, selon les points qui sont discutés. On retiendra que la

logique visant l'amélioration et l'efficacité organisationnelle se déploie différemment dans les deux projets de loi. Ainsi l'acteur gouvernemental en 2008 met en avant des instruments fondés sur un couplage « externe » entre les paliers. Globalement les acteurs œuvrant au sein des CS soutiennent cette logique, ainsi que d'autres telle la FQDE et la FCPQ. Cependant ce dernier acteur va porter avec force des positions visant à la mise en place d'une logique redditionnelle fondée sur la transparence. Enfin une troisième logique, celle d'une reddition de comptes sur les moyens et l'allocation des ressources, est celle privilégiée par les acteurs syndicaux et qui va sous-tendre leur positionnement vis-à-vis des instruments et de la répartition des pouvoirs qu'ils souhaitent voir mis en place.

En conclusion, ces configurations d'acteurs sont fluctuantes, mouvantes, il n'y pas de « coalition » véritablement stable (ni sur plan diachronique ni synchronique) même si globalement les positionnements des acteurs sont structurés par les positions des acteurs dans le système éducatif (et l'échelon auquel ils opèrent).¹²³

Au terme de cette analyse, un bilan synthétique des perdants et des gagnants peut se résumer ainsi: en 2002, les acteurs représentant les intervenants du système – qualifiés d'acteurs professionnels/civiques au chapitre 4 – ont chacun réussi à ménager leurs intérêts, notamment leur autonomie et leur marge de manœuvre au sein du système, entre autres parce que l'acteur gouvernemental s'est rétracté sur des éléments essentiels de la GAR. La mise en place d'une reddition de comptes sur les résultats (et son corolaire selon les acteurs syndicats, l'obligation de résultats) semble avoir été temporairement « freinée » suite aux modifications apportées au projet de loi 124 qui atténuent les éléments les plus « durs » de la GAR. Le processus est relancé avec le projet de loi 88 qui non seulement met en place des éléments déjà en germes dans le projet de loi 124 initialement présenté (tel que le « couplage » entre plan stratégique et plan de réussite ou la reddition de comptes sur des objectifs à atteindre) mais va aussi beaucoup plus loin en ajoutant un nouvelle couche d'instruments contractuels qui introduisent une « logique redditionnelle » différente sur les résultats. En 2008, chaque palier se retrouve « perdant » par rapport à l'échelon supérieur. Les CS perdent en termes d'autonomie par rapport à l'échelon supérieur, l'échelon établissement perd encore plus d'autonomie par rapport aux CS – autonomie que les acteurs représentant les divers intervenants du système éducatif avaient réussi à ménager à l'issue du processus d'adoption du PL 124. C'est donc le MELS qui voit ses pouvoirs accrus de façon significative à l'issue de l'adoption du PL88.

Notre analyse a tenté de dégager certains éléments qui peuvent contribuer à expliquer cette bifurcation dans la trajectoire de la GAR, en montrant que les logiques et les configurations d'acteurs n'étaient pas les mêmes en 2002 et en 2008. Un acteur tel que la FQDE par exemple, se retrouve singulièrement isolé en 2008 dans sa position défendant l'autonomie de l'établissement et la marge de manœuvre

¹²³ Ainsi, les intervenants des CS ont généralement une position identique mais l'ACSQ s'en démarque à plusieurs reprises. Les syndicats convergent sur des points essentiels concernant la GAR, mais la CSN ou la FAE défendent des intérêts divergents qui les amènent à se positionner de façon différente, notamment sur la marge de manœuvre à accorder au local, et sur le rôle centralisateur de l'État. La FCPQ et la FQDE, selon les points discutés, seront tantôt en accord avec les positions défendues par les syndicats, tantôt avec celles des CS, ou alors isolés dans des positions singulières.

des directions d'école, alors que des convergences entre FQDE, FCPQ et syndicats existaient sur cette question en 2002.

Pour finir, nous avançons un certain nombre d'hypothèses pour expliquer que certains acteurs aient modifié leur positionnement lors de l'adoption du PL88, modifiant ainsi les configurations et rapports de pouvoir en place. Concernant l'acteur gouvernemental tout d'abord, il faut s'interroger sur la décision prise par le PLQ de « formaliser » la GAR en éducation. Alors que le PLQ était, en 2002, assez critique à l'égard du projet de loi 124 présenté par le parti alors au pouvoir (PQ), c'est ce parti qui sera à l'initiative du PL88. En 2002, l'analyse des débats parlementaires montre qu'il remet tout d'abord en cause la lourdeur bureaucratique des instruments proposés ainsi que leur logique centralisatrice. Il s'interroge notamment sur la pertinence d'inscrire les plans de réussite (qui sont déjà en place) dans la loi, alors qu'il serait possible de mesurer l'évolution d'une école sans nécessairement établir, par législation, un processus « centralisateur, bureaucratique et technocratique » (Marcoux, 2002, AN). En effet le PLQ souligne les coûts associés à l'analyse de milliers de plan de réussite, au regard de la pertinence des informations retirées. Au niveau de la répartition des pouvoirs induit par le PL124, le PLQ est en désaccord avec la « logique de centralisation » que le PL réintroduit. Mais le PLQ s'interroge également sur la pertinence de cibles quantitatives dans les plans de réussite: « L'opération des plans de réussite ne doit pas devenir un objectif quantitatif où on peut être tenté, comme on dit, de niveler par le bas pour rencontrer les objectifs quantitatifs » (Marcoux, 2002, AN). Il souligne les effets pervers qui peuvent découler de telles approches, notamment la mise à l'écart des élèves les plus en difficulté.

Ces remarques nous amènent à la question suivante : quels sont alors les arguments mobilisés en 2008 pour justifier la mise en place de nouveaux instruments (cette fois sur base d'« ententes contractuelles ») s'ajoutant à la planification stratégique et relevant clairement d'une logique « centralisatrice »? Comment expliquer que ce parti ait voulu resserrer l'encadrement des différents paliers du système et introduire une reddition de comptes sur des cibles à atteindre sur base de mécanismes bien plus contraignant que ne l'imposait la loi précédente? Cette interrogation peut s'appliquer aux autres acteurs, notamment ceux que nous avons qualifiés de « mobiles » qui semblent eux aussi avoir changé de positions sur la GAR en éducation – notamment sur la question de la reddition de comptes sur des résultats mesurables, par rapport à des objectifs préalablement fixés. En définitive, seuls les acteurs syndicaux ont conservé le même positionnement sur cette question entre 2002 et 2008 et continuent de s'opposer fermement à la fixation de cibles mesurables.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour rendre compte de ces changements :

1) La conjoncture politique à l'époque de l'élaboration du projet de loi: la montée de l'ADQ¹²⁴ (et donc du « récit alternatif » tel que présenté au chapitre 4, section 2)

¹²⁴ En effet, l'ADQ est devenue l'opposition officielle depuis les élections de 2007. Il y a donc un point d'inflexion par rapport à la période où le PLQ et le PQ sont perçus comme les seuls partis potentiellement au pouvoir, situation qui semblait aller de soi depuis 1976... Les 41 députés adéquistes forment une force considérable puisque le gouvernement Charest (PLQ) est en situation minoritaire. À la fin 2008 (moment du processus d'adoption du PL88), des élections sont probables dans un futur proche. Les différents PL à sanctionner sont donc aussi porteurs d'enjeux politiques électoraux.

remet en cause l'efficacité de l'école publique et revendique l'abolition des CS. À cela s'ajoute l'insatisfaction des parents dont le porte-parole, la FCPQ, dénonce le peu d'information relative à la gestion du système et une reddition de comptes déficiente, donc un manque de transparence (Brassard, 2008, p. 11). Brassard (2008), dans son examen critique du projet de loi 88, tente de cerner les principaux problèmes qui existaient au sein du système d'enseignement primaire et secondaire et qui ont amené la ministre à déposer le projet de loi 88 à l'Assemblée nationale. Il relève les affirmations suivantes: « les commissions scolaires sont plus ou moins utiles ; leur appareil administratif est lourd et trop de ressources servent à les alimenter au lieu d'être mises à la disposition des services directs aux élèves dans les établissements ; et, enfin, malgré la décentralisation de 1997, ces derniers ne disposent pas de toute la marge de manœuvre nécessaire à un fonctionnement efficace pouvant assurer une meilleure réussite des élèves. Ici, on se faisait fort de recourir à la comparaison avec l'autonomie dont les écoles privées jouissent ou avec l'organisation du système scolaire finlandais dont les élèves se classent le plus souvent en tête dans les épreuves internationales » (Brassard, 2008, p. 9).

2) Les amendements importants apportés au PL124 au cours du processus d'adoption par l'Assemblée, dans le sens des demandes formulées par des acteurs comme la CSQ, mais aussi la FQDE et la FCPQ, ont fortement atténué les éléments relevant d'une reddition de comptes sur les « résultats ». Ceci a pu être interprété comme une mise en veilleuse de l'aspect « axée sur les résultats » de la GAR¹²⁵. Or le PL124 était censé harmoniser la LIP avec les principes de gestion du projet de loi 82, la LAP (MEQ, 2003). Nous avançons l'hypothèse que les acteurs politiques profiteraient de l'alternance politique pour relancer la mise en place de la GAR en éducation. Ce sont d'ailleurs les arguments avancés par le MELS dans sa documentation officielle suite à l'adoption du PL88, selon lequel il fallait « formaliser et articuler davantage l'instauration d'une gestion axée sur les résultats dans le réseau des commissions scolaires » (MELS, 2009, p. 2). Par rapport à 2002, la reddition de comptes se fait désormais sur des résultats obtenus par rapport à des objectifs mesurables préalablement fixés. Le projet de loi 88 peut donc être interprété comme une réponse au constat de l'implantation partielle du cadre de la GAR instauré par son prédécesseur, le projet de loi 124 (Dembélé & *al.*, 2013, p. 103). Si l'on se réfère aux arguments avancés par le PLQ (qui portent sur le projet de loi) en séance plénière de l'Assemblée Nationale, la logique d'« entente contractuelle » mise en place par le PL88 répondrait au fait « qu'il n'y avait pas suffisamment de reddition de comptes, pas suffisamment de transparence, pas suffisamment d'imputabilité » (Courchesne, 2008, AN) Rendre public les résultats atteints est alors justifié par le fait que la population et les parents sont en droit de connaître ces résultats mais aussi car cela permet d'être en mesure d'apporter des correctifs sur les moyens, donc que l'on soit en mesure de s'améliorer. Le PLQ insiste donc sur la nécessité de revaloriser et d'améliorer la qualité du réseau public d'éducation, ainsi que la transparence de ses structures, le tout orienté vers la réussite des élèves.

¹²⁵ Dans le projet final, l'accent est mis sur les « moyens » qui passent à l'avant plan, alors que la notion d'« objectifs à atteindre » disparaît – par exemple le plan de réussite de l'établissement comporte les moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs du projet éducatif (LIP, art. 37.1). La reddition de comptes ne porte plus sur les résultats obtenus en regard des objectifs fixés mais sur la réalisation du plan de réussite. Sur cette question, on peut rappeler la satisfaction de la CSQ suite à la sanction du projet de loi dans leur document « Une mobilisation qui a porté fruit » (2003).

3) Six ans après l'adoption du PL124, il semble que les problèmes, ou du moins la perception des problèmes affectant le système éducatif, demeurent les mêmes. Le problème numéro un, celui du décrochage, est toujours mis en avant par les acteurs comme le fléau du système éducatif québécois. Nous pouvons donc faire l'hypothèse que la persistance de ce problème pouvait justifier, aux yeux des acteurs, des actions renforçant le pouvoir d'intervention du MELS pour imposer des orientations spécifiques aux échelons inférieurs et resserrer ainsi l'alignement stratégique. Les modifications apportées « se situent dans une perspective de collaboration et de complémentarité accrues entre les acteurs du réseau d'enseignement public préscolaire, primaire et secondaire, et visent une seule finalité : la réussite des élèves » (MELS, 2009, p. 1). Il s'agirait donc de réaffirmer la responsabilité de l'État et son autorité dans la définition d'objectifs et d'orientations pour l'ensemble du système qui soit mesurables afin de pouvoir apprécier la qualité des services dispensés : « S'assurer que nous conservons, comme société, un réseau public d'éducation qui offre une qualité d'enseignement qui soit mesurable » (Courchesne, 2008, CÉ).

Si l'on se réfère aux arguments mis en avant par le PLQ pour justifier la modification de la LIP en 2008, celui-ci justifie la nécessité de cette nouvelle étape dans l'institutionnalisation de la GAR sans référer directement à la loi précédente (PL124), mais en faisant appel principalement à la nécessité d'améliorer le réseau public d'éducation et de répondre au « malaise » qui existerait par rapport aux CS (et leur bureaucratisation) et entre les paliers, malaise qu'ils attribuent au mouvement de décentralisation entamé dix ans plus tôt (référence à la loi 180) et qui n'aurait pas donné les résultats escomptés: l'État ne serait plus en mesure de s'assurer de la façon dont les CS appliquent les orientations gouvernementales et s'acquittent de leur tâche.

Ces arguments vont dans le sens de l'explication avancée par Brassard (2009, p.11) selon laquelle la rhétorique entourant la délibération publique du projet de loi 88 suggérait qu'un des problèmes du système était la « trop grande autonomie des établissements » qui ne se sentaient pas obligés d'appliquer les priorités nationales d'une part, et d'autre part (en reprenant les propos de la FTQ) le fait que la tendance à la décentralisation vers les directions d'établissements aurait des effets douteux sur la qualité des services, l'équité du système, les conditions de travail (FTQ, cité p. 11). L'argument qu'il était temps de mettre fin à la décentralisation était donc surtout porté par les syndicats. Du côté du gouvernement, il aurait existé, selon Brassard (2008) « une certaine impatience à l'échelon central devant le peu de possibilités dont dispose le ministre d'apporter rapidement des solutions, considérées efficaces, à des problèmes qui sont vécus dans le système et qui sont jugés importants » (p. 11).

4) D'autres hypothèses peuvent être formulées mais elles ne sont pas documentées par notre analyse : ainsi on pourrait avancer qu'il y a eu « processus d'apprentissage » entre 2002 et 2008 et que les acteurs se sont accommodés de l'idée de reddition de comptes sur les résultats avec des cibles fixées par l'échelon supérieur (il semble qu'entre 2002 et 2008 des plans de réussite et plans stratégiques aient déjà retenu cette formulation). Ceci pourrait expliquer pourquoi en

2008 ils ne sont plus mobilisés sur cette question (sauf les syndicats) mais se préoccupent au contraire des marges de manœuvre qu'ils peuvent conserver par rapport aux autres acteurs (idée du changement opéré par la médiation des outils). Ce serait alors davantage l'analyse des outils d'action publique qui serait la mieux à même de nous donner les clés de ce qui a produit ces changements.

Chapitre 6 – Trajectoire de la politique de la GAR et mécanismes de stabilisation ou de changement des institutions de régulation du système

Le propos de ce chapitre est de discuter l'ensemble des résultats des analyses menées aux chapitres 3, 4 et 5 à la lumière du cadre théorique de départ, et plus particulièrement de plusieurs outils conceptuels de l'approche dite « néo-institutionnaliste », notamment les travaux de Campbell (2004) et Streeck et Thelen (2005). Il faut d'ailleurs préciser que les analyses et discussions proposées ici ne sont pas toutes fondées empiriquement au même degré et que certaines ont davantage le statut d'hypothèses que de résultats dûment argumentés et validés sur un plan empirique.

6.1 Quels entrepreneurs du changement institutionnel?

Nous étions partis d'une hypothèse de départ, dans ce travail d'investigation, selon laquelle la GAR pouvait être considérée comme une « entreprise de changement institutionnel » portant notamment sur les instruments et arrangements institutionnels qui constituent la régulation institutionnelle du système d'éducation québécois (voir chapitre 1 et note d'orientation théorique de l'axe 1). Cette hypothèse de départ peut largement être considérée comme validée par le travail empirique mené, mais il faut cependant nuancer la part prise par les acteurs politiques dans cette entreprise, selon la période considérée.

D'une part, comme le chapitre 3 l'a montré, la question de la « reddition de comptes » des instances et acteurs locaux et « méso » dans le système éducatif québécois est une question ancienne, qui surgit dès les années 90 et en particulier lors des ÉGÉ. La loi 180 a d'ailleurs pour objet (parmi d'autres) d'essayer de mieux définir non seulement la répartition des pouvoirs entre niveau « méso » et « local » (CS/établissement) mais aussi de mettre en place et stabiliser, les modes de « participation » des parents à l'orientation de l'établissement, via la définition du projet pédagogique et le conseil d'établissement. Dès ce moment, l'établissement (et son directeur en particulier) doit être « responsabilisé » et rendre des comptes au CE. On hybride un modèle plutôt « vertical » c'est-à-dire hiérarchique et bureaucratique de la CS vers l'établissement avec un modèle plus « horizontal », « communautaire et participatif » où la reddition de compte s'opère autant vers le CE et la communauté locale que vers la CS. Mais la reddition de comptes porte sur l'usage d'une autonomie de moyens (gestion des ressources) et de projets; elle ne porte pas sur des mesures chiffrées des résultats des projets menés.

Cette loi, comme entreprise de changement institutionnel de la régulation, est bien une initiative politique (du parti québécois en l'occurrence) mais elle fait suite à l'action de nombreux acteurs du champ éducatif : en particulier les organisations syndicales enseignantes (CSQ), les fédérations de directions, et plus largement, des hauts fonctionnaires, des experts et acteurs académiques membres des divers comités de

réflexion ou de recommandations (tel le CSE ou la commission des ÉGÉ). Pendant cette période, les entrepreneurs politiques suivent plutôt les entrepreneurs sociaux, administratifs ou académiques (de la société civile et du monde de l'éducation) comme entrepreneurs du changement institutionnel.

Par contre, pendant la période de construction de la GAR (décennie 2000), il semble que l'initiative du changement institutionnel procède plus clairement de l'initiative d'entrepreneurs politiques¹²⁶. Ainsi, pendant la gestation de la loi 124 et derrière l'opération « plan de réussite » qui la précède, on trouve le gouvernement PQ et le ministre de l'éducation (Monsieur Legault), même si en amont de ces initiatives politiques, il faut aussi observer l'incidence du « sommet de la jeunesse » où à nouveau des acteurs de la société civile interviennent, surtout par rapport à la promotion du plan de réussite, comme garant de la « réussite de tous ». Mais la promotion de la « gestion axée sur les résultats », la mise en place d'une planification stratégique sur des cibles mesurables – proposée dès le PL 124 – vont plutôt être « freinées » dans la discussion parlementaire par les acteurs civiques et professionnels. Les organisations syndicales surtout, mais aussi à ce moment les cadres des CS, les directions d'école comme les parents sont plutôt réticents. Dans la loi sanctionnée elle-même, l'orientation des plans par des « cibles » et la reddition de comptes à leur endroit est abandonnée, ce qui poussera d'ailleurs la CSQ à manifester son contentement par rapport à son influence sur le gouvernement (voir chapitre 5). Ce sont donc bien ici les entrepreneurs politiques qui poussent au changement. Les entrepreneurs de la société civile cherchent à moduler ou réorienter le changement.

La loi 88 est également poussée par des entrepreneurs politiques (du parti libéral du Québec, cette fois) ; les entrepreneurs de la société civile et de l'éducation sont plus divisés, et cette fois les syndicats enseignants n'obtiennent pas gain de cause. En tous les cas, nous voyons dans cette période récente que ce sont bien les entrepreneurs politiques qui sont centraux dans l'initiative du changement institutionnel, vers une « gestion axée sur les résultats » qui s'appuie sur la définition de cibles quantifiées, l'évaluation institutionnelle des résultats obtenus par les organisations locales et enfin leur reddition de comptes sur ces résultats, tant vers l'autorité de tutelle que vers divers mandants des instances de démocratie scolaire.

On pourrait cependant compléter cette analyse par une hypothèse qui resterait à valider. Au-delà des entrepreneurs politiques, ce sont aussi des entrepreneurs issus du monde économique, qui visent ce changement de régulation institutionnelle dans la décennie 2000. Ainsi, le ministre Legault (PQ en 2000) porteur de l'opération « plan de réussite » a été d'abord un important homme d'affaires, dont la réputation politique n'est pas indépendante de ce passé. Par la suite, alors que le Ministère a fait une pause dans sa planification stratégique « chiffrée » (le plan 2009-13 ; voir chapitre 3), c'est un groupe mené par un autre homme d'affaires connu – Mr Ménard – qui relance et obtient la nécessité de viser des objectifs chiffrés en matière de décrochage dans les plans

¹²⁶Le premier jalon de la GAR procède de la réforme de l'administration publique impulsée par la loi 82. Nous n'en avons pas analysé la genèse particulière, mais elle semble procéder de l'initiative d'acteurs politiques (et sans doute de hauts fonctionnaires), outre l'influence d'un modèle transnational de NGP.

d'action ministériels (voir Doray & al., 2011 et chap 3 section 5). On observerait donc ici l'apparition d'acteurs industriels comme « entrepreneurs philanthropiques » dans le champ des politiques éducatives. Ils n'agissent pas au nom de leurs intérêts économiques directs, mais bien au nom de l'intérêt général, mettant en avant et au service de la collectivité et du monde scolaire « leurs compétences acquises dans le monde de l'entreprise » (voir à ce sujet Resnik, 2013 ; Ball, 2007 pour des phénomènes identiques en Israël et au Royaume Uni).

6.2 Une traduction « néo-statiste » de la doctrine de la Nouvelle Gestion publique

On ne peut dissocier la GAR de l'institutionnalisation de certains principes référant à la NGP (Hood, 1991). Celle-ci est une doctrine composite sur le rôle de l'État et de son administration largement inspirée à la fois des théories de gestion présentes dans le secteur privé que de la théorie économie du « *public choice* » : distinction entre le pilotage (politique) et la gestion, autonomie relative d'organisations prestataires de services, « orientation client », fournitures de services sur base de principes de concurrence, définition d'objectifs mesurables, outils d'évaluation et de reddition de comptes sur les résultats, importation d'outils de management privé au sein du secteur public. Toutefois, dans les faits, la recherche a montré que la NGP se serait développée par « sédimentation » (Bezes, 2005), s'intégrant de manière plus ou moins parcellaire aux logiques d'action des administrations publiques des pays occidentaux au cours des années 80 et 90. Ceci illustre, d'une part, que les modèles de gestion de référence ne sont pas monolithiques (Hood, 1995) et que, d'autre part, plusieurs processus institutionnels de sédimentation, d'hybridation, ou de composition mosaïque peuvent jouer dans la construction et l'implantation de ces réformes managériales, comme les approches néo-institutionnalistes l'ont montré pour l'administration publique en général (Merrien, 2000) ou pour les réformes des régulations éducatives en particulier (Ball, 1998; Maroy, 2006).

Au Québec, on peut faire l'hypothèse d'un métissage des principes de la NGP avec un maintien d'une forte valorisation de l'État et d'un modèle de régulation bureaucratique qui demeure influent. De plus, dans le champ éducatif, on peut soutenir que les principes néo-managériaux se mélangent avec un mode de régulation communautaire, faisant droit aux besoins préoccupations des communautés locales ou des usagers individuels (Barroso, 2000 ; Maroy et Dupriez, 2000). La GAR dérive certes pour partie de la NGP, mais elle se sédimente à des institutions existantes qui sont de plus défendues par certains acteurs dans le débat public. L'orientation de la « gestion axée sur les résultats » est dès lors plus proche d'une variante « néo-statiste » de nouvelle gestion publique, que d'une variante « néo-libérale » (Clark, 2002). La NGP néolibérale met l'accent sur la réduction des dépenses publiques et des déficits, ainsi que la promotion d'une approche des services publics fondée sur la substitution du marché aux services publics offerts par les organismes publics, alors que l'option néo-statiste ou néo-wébérienne (Pollitt & Bouckaert, 2004), ne dénigre pas l'État et mise sur la refonte des administrations publiques (centrales, intermédiaires ou locales) qui doivent être tournées vers les besoins des utilisateurs et être plus efficaces. Cette refonte s'opère

notamment en cherchant à améliorer la performance des administrations publiques par recours à des outils comme « la gestion axée sur les résultats ».

Nous appuierons cette hypothèse interprétative en mobilisant quatre types de propositions ou arguments, qui s’ancrent dans les différents volets de notre travail : les deux premiers s’appuient plutôt sur l’analyse cognitive de la GAR, le troisième sur l’analyse stratégique et le quatrième sur un argumentaire « néo-institutionnaliste » sur les processus et mécanismes du changement institutionnel.

6.2.1 L’influence du référentiel d’action publique des élites gouvernantes

Le chapitre 4 a développé les trois récits d’action publique qui ont été mobilisés lors des débats parlementaires relatifs aux PL 124 et 88. Le récit des « gouvernants » (ou récit 1) a été considéré comme « dominant » dans le sens où d’une part il propose une « histoire causale » justifiant les solutions et les orientations de l’action publique portées par les projets de loi, d’autre part, il incorpore la théorie de l’action qui définit le répertoire des solutions envisagés par le pouvoir politique pour résoudre les problèmes identifiés comme prioritaires. Autrement dit, ce récit est révélateur du « référentiel d’action publique » des acteurs « gouvernant » le système scolaire (Muller) ou de leur paradigme politique au sens où Campbell (2004) entend ce terme¹²⁷. Il illustre les cadres cognitifs dans lesquels ces derniers envisagent et pensent les solutions des problèmes auxquels l’école fait face ; ce récit recoupe d’ailleurs pour une bonne partie la politique effectivement décidée au niveau du gouvernement, même si dans les faits, toutes les mesures n’ont pas été mises en place immédiatement. Symétriquement, les deux autres récits contenaient d’autres théories de l’action qui jouaient comme d’autres référentiels d’action public potentiels, qui n’ont pas été « actualisés » dans la politique concrète, et n’ont pu servir que comme des justifications des « correctifs » proposés aux projets de loi.

Or, si on revient sur le contenu de ce récit 1 et le référentiel qu’il privilégie, on peut constater qu’il procède à une sélection des idées de la NGP, ou plutôt de la doctrine composite qui la constitue. Il privilégie clairement l’emprunt d’outils managériaux du privé à appliquer à l’administration publique (plans stratégiques, « contrats », évaluation sur base des résultats mesurables, reddition de compte sur les résultats, développement d’indicateurs de suivi), ce qu’on peut appeler la dimension « managériale » de la NGP. Par contre, d’autres outils disponibles dans la boîte à outils de la NGP, comme la valorisation du choix et d’une compétition entre prestataires de services, l’information directe des usagers/consommateurs sur la qualité offerte par les prestataires de services publics sont nettement moins présents. La dimension « marchande » (promotion du marché et de la compétition¹²⁸) est donc peu perceptible dans les

¹²⁷ Campbell (2004) les définit comme un type d’idées, qui sont en arrière fond des débats et décisions politiques. Ces idées concernent “*the elite assumptions that constrain the cognitive range of useful programmes available to politicians, corporate leaders and other decision makers*” (p 94). Ces idées sont “*outcome oriented*” au sens où elles sont orientées vers les moyens nécessaires pour atteindre un certain résultat.

¹²⁸ Cette dimension de la NGP dériverait surtout des travaux de la théorie économique du “public choice” (Clark, 2002), alors que les autres techniques proviennent de divers courants de pensée au sein de la théorie de la gestion et de l’administration des entreprises (voir à ce sujet Brassard, 2006).

contenus des PL 124 et 88. Selon Clark (2002) cette dimension « néo-libérale » de la NGP est plus développée dans les politiques sociales et éducatives des provinces canadiennes de l'Ontario ou de l'Alberta. Autrement dit, pour reprendre un vocabulaire que nous avons proposé à l'issue d'une recherche européenne (Maroy, 2008), le modèle de régulation institutionnelle proposé au Québec est davantage celui de « l'État évaluateur » que celui du « quasi-marché ».

Par contre, on peut avancer que le récit alternatif est plus proche d'une version néolibérale de la NGP car il contient davantage d'ingrédients d'une logique de « marchandisation ». L'opposition des porteurs de ce récit au PL 124/PL88 s'ancre d'ailleurs dans une critique du renforcement de la « bureaucratie » que ces projets de loi risquent de générer, au détriment d'une autonomie des établissements qui devraient être libres de proposer leurs projets et leurs réalisations aux parents et aux communautés locales particulières. Par leur choix d'écoles comme par leur action dans les instances de démocratie locale, ces derniers seraient en mesure d'influencer l'école, sa pertinence et son efficacité éducative.

Les lois votées ont permis, en deux temps, la mise en acte du référentiel du récit des gouvernants, et ce d'autant plus facilement que les deux partis, PQ et PLQ, partagent pour l'essentiel la même définition des problèmes et la même théorie de l'action. Notre premier argument est donc que la trajectoire de la GAR renforce et épouse un sentier « néo-statiste » de mise en œuvre de la NGP en raison du référentiel, de la matrice cognitive et normative des élites politiques dirigeantes (mais aussi de celles des administrateurs scolaires au niveau des CS) qui a conditionné une sélection des outils disponibles dans la NGP comme solutions des problèmes du système scolaire. Par opposition, le récit syndical, même s'il partageait une partie du diagnostic des problèmes, s'opposait davantage frontalement à cette NGP et aux solutions proposées. Les porteurs du récit alternatif par contre favorisaient une variante « néo-libérale » de la NGP.

6.2.2. La prise en compte des « sentiments publics », des croyances normatives partagées de la société civile et des professionnels de l'éducation

Dans le chapitre 1, nous avons défini les institutions en nous inspirant de l'approche de Scott (1995). Une des dimensions des institutions (à côté de la dimension règlementaire et de la dimension cognitive) renvoie aux « normes et valeurs » partagées par une collectivité, normes qui ne sont pas forcément sous-tendues ou renforcées par des règles formelles. Dans une optique proche, John Campbell (2004) situe les « sentiments publics » comme des « idées normatives » qui se trouvent en arrière-plan des débats politiques¹²⁹ et peuvent influencer les politiques en gestation. Les sentiments publics

¹²⁹ John Campbell (2004) a développé une typologie des différentes « idées » qui sont susceptibles d'influencer les politiques publiques. Dans cette typologie, Campbell permet de jeter des ponts entre l'analyse dite « cognitive » des politiques publiques et le courant « néo-institutionnaliste », car il distingue les « idées » d'une part sur base de leur dominante « normative » (non orientée vers un résultat) ou « cognitive » (orientée vers la production d'un résultat), d'autre part sur base de leur présence en « arrière-plan » ou à « l'avant-plan » des débats politiques. A l'arrière-plan des débats, on trouve ainsi les « paradigmes » sur le plan cognitif (voir définition supra) et les « sentiments publics » plus normatifs. A l'avant-plan des débats, les « théories et concepts » explicitement mobilisés par les décideurs pour orienter

réfèrent en effet aux « *public assumptions that constrain the normative range of legitimate programmes available to decisions makers* » (p. 94). Ces sentiments publics renvoient ainsi à l'opinion publique et aux valeurs ou attentes normatives partagées dans une population, quant à ce qui est « approprié » ou non, légitime ou non de faire et de valoriser sur un plan politique. Un sentiment public peut concerner par exemple la valorisation relative de l'action étatique ou de la liberté de l'individu.

Dans les récits d'action publics analysés au chapitre 4, et en particulier dans le récit des « gouvernants », les problèmes auxquels le système scolaire doit faire face sont définis d'une part par rapport à une finalité de « réussite pour tous », d'autre part par rapport à un souhait de « revitaliser » et d'améliorer la « démocratie scolaire ». Nous avons vu au chapitre 3 comment cette finalité de la « réussite pour tous » a émergé et a été portée par plusieurs groupes d'intérêt à la fin des années 80, comment elle a été interprétée comme une forme de « mise à jour » de l'idéal d'accessibilité de l'éducation que la Révolution tranquille et la commission « Parent » avaient promu. De plus, on peut souligner que depuis cette dernière, l'éducation est considérée en général comme un domaine important de la vie sociale, qui conditionne l'avenir individuel et collectif du Québec, comme un outil de « modernisation » et de construction collective de la société (Rocher, 2004). Dès lors le rôle de l'État dans le domaine éducatif paraît légitime d'autant plus qu'il garantit l'accessibilité de tous à l'éducation ou la possibilité de promotion collective du Québec. Par ailleurs, la « démocratie scolaire » est une vieille dame dans l'histoire québécoise, puisque les élections locales des « commissaires scolaires » remontent au 19^{ème} siècle (Proulx 2009). Néanmoins, le mouvement de « décentralisation » des années 70-90, dont nous avons analysé les flux et les reflux, s'est toujours légitimé pour partie en relation avec une rhétorique de démocratie participative et représentative locale (Brassard, 2007).

On pourrait dès lors faire l'hypothèse que le rôle de l'État pour garantir l'accessibilité de tous à l'éducation et la « réussite pour tous », la valorisation concomitante de la « démocratie scolaire » (à un moindre degré peut-être) font partie des « valeurs » ou de finalités perçues comme positives, dans la population en général et le milieu éducatif en particulier. C'est ainsi d'ailleurs, que dans l'analyse lexicographique sur la presse écrite (chapitre 4.1), nous avons retrouvé deux mondes lexicaux qui englobent ces notions : 1) le monde lexical intitulé « école institution » comprend des termes référés aux finalités de l'éducation, à la participation et au lien entre l'école et la communauté (par ex collectif, local, communauté, lié à « conseil d'établissement) ; 2) le monde lexical intitulé « mesure de la réussite » comprend lui les termes de réussite, diplomation et en négatif « décrochage ».

Bref nous faisons l'hypothèse qu'il y a des croyances et sentiments publics relativement partagés à propos du rôle de l'État et de l'éducation que les élites dirigeantes québécoises doivent prendre en compte lorsqu'ils abordent les politiques éducatives ou lorsqu'ils doivent les justifier et les légitimer. A partir de là, on pourrait comprendre que la logique de « retrait relatif » de l'État (et en tous cas des CS) que le récit alternatif

la « feuille de route » de la politique et les « cadrages » qui concernent les symboles et concepts mobilisés par les politiques pour légitimer leurs programme d'action vis-à-vis des électeurs.

propose au bénéfice des établissements et des usagers parents, paraisse a priori un scénario soutenu de façon minoritaire dans la population. A contrario, les sentiments publics favorables au rôle de l'État dans l'éducation pourraient être une contrainte institutionnelle pour les dirigeants et une source de la traduction « néo-statiste » de la NGP.

De façon complémentaire, on pourrait lier ces sentiments publics à la nature même des problèmes définis dans les récits d'action publics analysés. Ces derniers ont aussi pour fonction de rendre le programme politique proposé non seulement crédible ou efficace (dimension instrumentale de la politique) mais aussi de le justifier, de le légitimer sur le plan normatif. Ainsi, le récit des gouvernants vise à rendre légitime le programme d'action de la GAR parce qu'il est présenté comme contribuant à solutionner les deux problèmes de la « réussite de tous » et de la « démocratie scolaire ». La définition de ces problèmes procède sans doute de la réalité de certains faits (en terme de taux de diplomation ou de faible participation aux élections des CS par ex.) mais également de finalités et valeurs, à partir desquelles ces données sont lues (l'importance de la réussite, l'importance de la participation locale des parents à leur institution scolaire). Ainsi les récits ne sont pas seulement des justifications « cognitives » des programmes d'action publique proposés, ils procèdent aussi d'un travail de mise en forme, de cadrage de la politique pour la rendre acceptable en regard des valeurs évoquées. Ce travail de cadrage et de légitimation repose aussi sur la prise en compte des « sentiments publics », tels que l'importance d'une action significative de l'État en matière d'éducation, l'importance de l'accessibilité et de la réussite « pour tous », la nécessité de revitaliser la démocratie scolaire par une reddition de comptes tant sur les résultats que sur l'usage des moyens des organisations scolaires aux représentants de la communauté.

6.2.3 Une trajectoire néo-statiste favorisée par des calculs et coalitions stratégiques

Dans le chapitre 4, nous avons montré que les deux partis successivement au pouvoir (PQ et PLQ) pendant la décennie 2000 partagent pour l'essentiel le récit 1 des « gouvernants », même si ces partis agissent stratégiquement de façon relativement différente lorsqu'ils sont au gouvernement. Ainsi, on l'a vu au chapitre 5, le PQ au gouvernement fait des concessions importantes, notamment aux organisations syndicales mais aussi aux cadres scolaires, quand il accepte d'amender le PL 124 pour que la reddition de comptes de l'établissement se fasse « sur la réalisation du plan de réussite », plutôt que sur les résultats obtenus en regard des objectifs fixés. Par contre, le PLQ, lors de la discussion du PL 88, ne fera sur ces points que des aménagements cosmétiques (changer le terme de « cible » par celui « d'objectif mesurable »), ce qui n'émeut d'ailleurs guère le PQ alors dans l'opposition. Par ailleurs, pour l'essentiel, les acteurs des CS (FCSQ, ADIGECS, ACSQ) rejoignaient le récit des gouvernants, même si, dans le débat sur le PL124, certains d'entre eux étaient plus critiques à l'égard d'une restriction des finalités à des objectifs mesurables. Il y a donc un consensus relatif entre les partis, soutenu par les CS, pour promouvoir une voie politique qui correspond à la « version néo-statiste » de la NGP.

On pourrait cependant considérer qu'entre la discussion du PL 124 et du PL88, il y a eu une accentuation de la logique « néo managériale » (au sens d'une reprise plus nette d'une logique de régulation et de reddition de comptes sur les résultats) dans la politique menée. Une des hypothèses à cet égard, mentionnée au chapitre 5, serait que le contexte préélectoral de la discussion du PL 88 et la montée du parti d'opposition ADQ (un des porteurs du récit alternatif), a conduit le PLQ (sans opposition nette du PQ ou des CS) à renforcer la teneur néo-managériale du PL88 au détriment d'un compromis et d'une hybridation avec une logique de régulation et de reddition de comptes plus « communautaire et participative » et « l'esprit de la loi 180 » qui fut davantage pris en compte lors de la discussion du PL 124 (voir chapitre 5). Autrement dit, on assisterait à la montée de l'influence de la NGP dans sa traduction « néo-statiste » pour éviter la montée d'adversaires politiques porteurs d'une version « néo-libérale » affirmée.

En outre, on peut avancer l'hypothèse que dans le FCPE il y a eu une forme sinon d'alliance explicite (inexistante), du moins un consensus partiel entre les acteurs porteurs du récit des gouvernants et les syndicats, consensus bâti surtout « contre » le récit alternatif. Autrement dit, la voie « néo-statiste » prise par la NGP dans le secteur éducatif au Québec serait favorisée par des convergences partielles d'idées et d'intérêts entre ces acteurs. En effet, le jeu de controverses entre acteurs porteurs des différents récits d'action publique en lien avec les PL 124 et 88 souligne qu'il y a un certain nombre de « convergences » entre le récit syndical et le récit des gouvernants : convergence partielle sur les « problèmes à résoudre » (réussite et démocratie scolaire) ; convergence partielle sur les moyens et pistes d'action proposées (renforcement du rôle stratégique de l'État ; nécessité d'encadrer davantage le palier intermédiaire). Cette convergence cognitive se redouble par des convergences d'intérêt entre syndicats et « gouvernants » (partis de gouvernement et CS) : ainsi, le renforcement des CS (et non celui des établissements) peut d'une part servir des préoccupations syndicales de ne pas émettre les relations sociales en particulier lors de la négociation de la convention collective (moment fort des relations de travail au Québec) et d'éviter une trop grande dépendance directe des enseignants à l'égard des directions d'établissements. D'autre part, cette évolution peut rencontrer les intérêts des CS, sans que les partis de gouvernement ne la remettent en question, à partir du moment où la reddition de comptes sur les résultats des CS est prévue dans la loi.

La convergence des syndicats et des gouvernants sur le maintien du palier des CS et sur l'importance du rôle de l'État dans la mise en œuvre du « projet national d'éducation » a pu d'ailleurs être clairement affichée par les premiers (notamment dans leurs mémoires déposés en commission) ; par contre, on pourrait parler de consensus « silencieux » s'agissant de considérer que les syndicats préfèrent relativement la traduction « néo-statiste » (récit des gouvernants) à la version « néolibérale » de la NGP (récit alternatif), car sur le devant de la scène, ils ont surtout manifesté leurs oppositions à la mise en place d'objectifs mesurables, de reddition de comptes sur base des résultats obtenus, contestant de façon assez frontale la théorie de l'action du récit des gouvernants (soit le fait que la contractualisation et l'alignement stratégique allaient améliorer la « réussite de tous »).

6.2.4 Des processus de changement institutionnel graduels.

Si l'on examine l'ensemble de nos résultats déployés dans les chapitres 3 à 5, force est de constater que le fil des politiques éducatives québécoises entre 1990 et 2010 n'est pas un processus de changement institutionnel de type « révolutionnaire », marqué par un « tournant décisif » qui serait un point de bifurcation des politiques incontournables¹³⁰. Certes, il y a des « moments forts » comme les ÉGÉ en 95-96, mais comme plusieurs commentateurs et analyses le soulignent (en particulier Proulx, 2007), les ÉGÉ capitalisent sur des rapports et des débats antérieurs, en les développant et les prolongeant. S'agissant plus particulièrement de politiques que Lessard qualifie de « procédurales » portant sur le changement des modes de régulation institutionnels du système –la superposition progressive d'une régulation par les résultats à une régulation plutôt bureaucratique sur les moyens et procédures– on peut aussi argumenter qu'il y a multiples indices que ce changement s'opère au contraire de façon graduelle et incrémentale, plutôt que de façon « révolutionnaire ». (Campbell, 2004 et chapitre 1). Nous en mentionnerons ici deux indices –repris au chapitre 3– : 1) la nécessité de soumettre les établissements ou les CS à une « reddition de comptes », de les « responsabiliser », d'augmenter leur « imputabilité » est ancienne et apparaît dès les premiers débats sur la « décentralisation » notamment vers les établissements (voir Chapitre 3 et les travaux de Brassard) au début des années 80. Cependant, cette référence ancienne à « *l'accountability* » (désignées au Québec par des termes français variés, comme reddition de comptes, imputabilité notamment) ne préjuge pas des modalités concrètes de la reddition de comptes qui, on y revient ci-après, se transforment selon des processus de changement graduels. 2) le couplage de la conduite des politiques éducatives et de l'usage de statistiques, pour en définir les objectifs et la planification ou en évaluer les effets, est également ancien. Ainsi, Doray et col. (2011) montrent que l'usage des statistiques devient un outil clé dès le début des années 90, et que les outils statistiques se développent tout au cours de la période, en se diffusant du central vers le local.

Cependant, si les processus de changement des modes de régulation sont anciens et graduels, cela ne signifie en aucun cas qu'on ait assisté à des processus de changement linéaires, continus, allant tous dans la même direction, ni même facilement lisibles de ce point de vue. À l'opposé, nous pouvons argumenter que la trajectoire des changements des modes de régulation institutionnels est plutôt composite et plurielle, empreinte de tensions et contradictions, comme on l'a vu tant au chapitre 4 que 5 : tensions du point de vue de l'objet de la reddition de comptes (résultats/objectifs mesurables vs projets/réalisations ou encore procédures), du type de mécanisme de reddition de comptes (orientée vers la transparence ou vers l'amélioration de l'efficacité organisationnelle), de l'identité et de la légitimité de l'acteur institutionnel à qui il faut rendre des comptes (l'acteur en position « verticale » de tutelle hiérarchique ou l'acteur mandant (les parents ou les communautés locales) selon une procédure démocratique qualifiée de « horizontale »).

¹³⁰Par contre, au cours des années 60, la «révolution tranquille» et le rapport «Parent» ont constitué, nous semble-t-il, un tel «tournant».

Cette nature composite et ces tensions ne sont d'ailleurs pas sans rapport avec les types de processus et mécanismes de changement institutionnel qui ont été à l'œuvre, et qui produisent le changement graduel évoqué. Plusieurs de ces mécanismes mettent en effet l'accent sur la coexistence, la concurrence, les tensions entre divers types de dispositifs institutionnels, sur les logiques de sédimentation de ces derniers, sur les effets de l'adjonction, des déplacements, dérives, conversions qui peuvent affecter la place et la configuration de ces dispositifs, en changer la fonction et le sens.

La mise en évidence de ces processus de changement pluriels, non linéaires ou cumulatifs, ne signifie cependant pas qu'il n'y ait pas de changement du tout. En effet, nous reprenons l'hypothèse néo-institutionnaliste de Streeck et Thelen (2005) selon laquelle des changements graduels ne conduisent pas nécessairement à un simple « maintien de l'existant », ou une logique limitée à « l'adaptation à un changement de contexte », mais peuvent être associés à des transformations institutionnelles significatives (en l'occurrence de la régulation institutionnelle du système).

Ce sont ces mécanismes de changement mais aussi d'inertie institutionnelle (présentés au chapitre 1) que nous allons mobiliser à présent pour interpréter la trajectoire de la politique de la GAR.

Des processus de dépendance au sentier

Le processus institutionnel de « dépendance au sentier » (Campbell, 2004) peut être convoqué pour comprendre l'orientation prise par la NGP et la GAR vers une logique plutôt « néo-statiste » au Québec. Le maintien du palier intermédiaire, les CS, peut être compris à la lumière de ce mécanisme. Les CS se sont certes fortement transformées au cours des dernières décennies (fusion et déconfessionnalisation en 1998) ; cependant, elles demeurent des organes de régulation intermédiaire importants et au pouvoir renforcé vis-à-vis des établissements dans la dernière décennie selon A. Brassard (2007). Autrement dit, comme on l'a vu dans le chapitre 4 sur les récits d'action publique, les acteurs qui, de façon récurrente recommandent leur disparition (Parti d'opposition de tendance néolibérale, fédération de directions d'établissements), n'arrivent pas à leurs fins. Une des interprétations de cet état des choses pourrait être la « dépendance au sentier » des politiques, en particulier vis-à-vis de cette structure et de ce qu'elle représente symboliquement. Les gouvernements successifs au cours de la décennie 2000 (PQ et PLQ) préférèrent proposer un modèle « d'alignement » et de mise en cohérence des paliers intermédiaires, plutôt que de les supprimer (voir le récit des gouvernants). L'avantage de cette option pour un gouvernement est d'éviter les obstacles qui s'interposent dès lors que l'État chercherait à les supprimer ou les remplacer. Ces obstacles sont à la fois d'ordre économique et socio-normatif. Ainsi, « démanteler » ces CS impliquerait un coût économique : les CS prennent en charge des services (de transport scolaire, de gestion de la main-d'œuvre, et des bâtiments, de formation et suivi professionnel des personnels) qui ne sont pas tous transférables au niveau de l'établissement. Cela nécessiterait donc la création d'un nouvel organe avec de nouvelles missions, statuts et modes de fonctionnement qui prennent en charge ces fonctions, opération qui n'est pas neutre budgétairement. De plus et surtout, la dépendance au sentier est constituée par la forte « prégnance normative de la valeur

« démocratie scolaire » : s'il est permis de constater avec la majorité des acteurs que cette dernière est « malade » voire en crise, force est de constater que plusieurs acteurs organisés sont prêts à la défendre et ont aussi considéré que les projets de loi liés à la GAR pouvaient améliorer cette démocratie, par les outils de « transparence » qu'ils promouvaient (récit des gouvernants, mais aussi récit syndical). De plus, les CS se présentent encore comme des « gouvernements locaux élus » ; les partis de gouvernement reconnaissent l'importance de la « démocratie scolaire » comme une valeur et un héritage démocratique à maintenir. La « démocratie scolaire » sert donc encore fortement comme ressource de justification dans les débats au sein du FCPE, ce qui sans doute a conforté la minorisation du récit alternatif au profit du récit dominant et justifié la politique effectivement menée.

Des processus d'adjonction, de sédimentation et de déplacement

Selon Streeck et Thelen (2005) le processus d'adjonction ou d'empilement (*layering*) est un processus qui dérive pour partie du phénomène de dépendance au sentier. Dès lors qu'il est difficile de changer certains dispositifs institutionnels, les politiques peuvent mettre en place de nouveaux dispositifs (parfois inspirés de modèles étrangers) qui sont simplement développés « à côté » des anciens dispositifs, ce qui peut engendrer tensions et contradictions. Bezes (2005) utilise une notion proche, celle de sédimentation, dans son analyse des réformes de l'administration publique française.

Et en effet, comme on l'a vu dans les chapitres 3 à 5, du point de vue des principes orientant les réformes québécoises de l'administration de l'éducation, comme du point de vue des instruments d'action publique mis en place, on peut certainement faire le constat d'une logique d'empilement ou de sédimentation.

Ainsi, du point de vue des outils de la GAR, ce sont d'abord les « plans stratégiques » ou les « plans de réussite » qui se mettent en place, en lien avec des objectifs locaux et nationaux, alors que préexistent des outils qui organisent la « participation » et la reddition de comptes des établissements ou des CS à la communauté locale ou aux parents (via les « conseils de commissaires » élus des CS et ou des « conseils d'établissements »). Ensuite, ces deux premières générations d'outils se combinent avec des « conventions » (CP et CGRÉ) qui organisent plus formellement la reddition de comptes et l'alignement des objectifs des différents paliers du système, en imposant aux échelons inférieurs (CS ou établissements) la définition d'objectifs ou l'approbation d'objectifs à suivre, mais aussi leur justification à partir de données quantifiées.

Cette sédimentation d'outils ne va pas forcément sans tensions, comme de nombreux auteurs cités au chapitre 3 l'ont évoqué (par ex. Brassard, Lessard, Pelletier), mais aussi des acteurs lors des débats sur les PL évoqués. La tension peut provenir des ambiguïtés d'interprétation de la loi quant à leurs portées ou leurs articulations, ce qui peut générer de l'incertitude juridique, des mises en œuvre variables et des problèmes pratiques d'application (Brassard, 2007 ; 2008).

Les tensions peuvent aussi prendre leur source dans les « principes » normatifs qui ont donné naissance à ces outils ou qui sont inhérents à leur contenu même¹³¹. Pour Lessard et *al.* (2007), les outils associés à la GAR qualifiés de mécanismes de coordination « verticaux » sont ainsi en tension avec les outils – plus horizontaux – qui résultent des ÉGÉ. Ces auteurs soulignent d’une part que les principes néo-managériaux associés à la performance s’opposent à la préoccupation d’égalité des chances et, d’autre part, qu’il y a tension entre régulations locales (basées sur des logiques « participatives et communautaires ») et des régulations normatives imposées par le haut (curriculum standardisé et obligation de résultats) plus axées sur la qualité et l’efficacité. Il y aurait donc sédimentation de nouveaux dispositifs institutionnels qui se superposent aux dispositifs existants alors que leurs principes s’opposent et que leurs outils s’articulent difficilement.

En reformulant cette tension entre différents types de principes et de mécanismes de reddition de comptes (*accountability*) (Leithwood & *al.* 1999 ; Maroy & Voisin, 2013, à paraître), on pourrait dire qu’il y a au Québec, sédimentation successive :

- de dispositifs d’*accountability* hiérarchique et bureaucratique par lesquels les organes élus mettent en place une reddition de comptes sur la conformité et la régularité des actes et moyens utilisés par les administrations subordonnées (par ex. de l’établissement vis-à-vis de la CS); ces dispositifs sont les plus anciens dans le système éducatif (par ex. approbation des budgets des établissements par la CS)
- de dispositifs d’*accountability* communautaire (*community based accountability*) où la reddition de comptes s’opère sur la mise en œuvre ou la réalisation effective des projets concertés, vis-à-vis de la communauté locale « partie prenante » et partenaire de l’école (via des représentants élus ayant pouvoir de décision ou de consultation); ces dispositifs seraient associés à la période de « décentralisation » et aux ÉGÉ (par ex. reddition de compte sur la réalisation du projet éducatif par le CE à la communauté locale)
- et enfin de dispositifs d’*accountability* managériale (*managerial accountability*), où il s’agit de rendre compte à l’instance hiérarchique de tutelle de la réalisation effective et des résultats obtenus par rapport à des objectifs mesurables préalablement fixés et contractualisés (Plans de réussite, CGRÉ, CP etc.).

Cette sédimentation des dispositifs a pour avantage d’afficher un souci de combiner « recherche d’efficacité » et « recherche de légitimité démocratique auprès des usagers » de l’école publique. Cette combinaison correspond bien à l’orientation « néo-statiste » de la NGP dans le cas québécois, puisqu’il s’agit d’une part de garder une valorisation de l’action de l’État, et de sa légitimation démocratique, mais d’en changer le mode de fonctionnement pour en améliorer l’efficacité organisationnelle.

¹³¹ La sociologie de la traduction (Akrich et coll. 2006) et la sociologie des instruments d’action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004) l’ont théorisé ; ces orientations normatives ou ce « design institutionnel » des outils n’en interdit pas des usages variés.

Cependant, le processus d'adjonction théorisé par Streeck et Thelen comprend une dimension supplémentaire : par-delà le seul empilement des dispositifs, principes ou outils, il peut y avoir processus graduel de changement lorsque les nouveaux dispositifs institutionnels tendent à supplanter les premiers en raison d'une vitesse différentielle de développement des uns et des autres. De façon complémentaire, le changement peut également résulter d'un « mécanisme de défection » des acteurs à l'égard des anciens dispositifs institutionnels (processus complémentaire de changement graduel, qualifié de déplacement par Streeck et Thelen).

Ainsi, l'empilement d'instruments d'action publique, aux orientations normatives et aux scripts organisationnels différenciés, n'est pas gage d'un équilibrage des différentes logiques d'action et d'*accountability* au niveau des CS et des établissements. A ce stade de la recherche, il est difficile de trancher et de savoir si on assiste à une simple cohabitation en tension ou à une dominance d'une logique sur une autre¹³². Dans ce dernier cas de figure, l'empilement des dispositifs conduirait à une forme de déplacement, où les dispositifs les plus anciens (conseil d'établissement, « projet éducatif ») perdent progressivement de l'importance dans l'orientation effective des logiques d'action des acteurs locaux au profit des dispositifs de reddition de comptes sur les résultats basé sur des indicateurs chiffrés (Streeck & Thelen, 2005)¹³³. La reddition de comptes « verticale » pourrait en effet, potentiellement au moins, aller de pair avec des conséquences à fort enjeux, prévues par la loi ou laissées à la discrétion de la CS¹³⁴. Dans ce cas de figure, les enjeux de l'*accountability* « managériale » risquent de rapidement relativiser l'importance de la reddition de comptes plus « horizontale », inspirée des idées de la démocratie participative locale.

Des processus de conversion

On a déjà évoqué le processus de dépendance au sentier à propos de la permanence des CS. Cependant le maintien des CS ne se fait pas « à l'identique » ; on peut avancer l'hypothèse qu'elles connaissent simultanément une conversion institutionnelle (Streeck & Thelen, 2005) : si elles conservent leur fonction ancienne et officielle de « représentation d'une communauté locale » (Lessard & Desjardins, 2007) (via les élections et la démocratie scolaire), elles semblent de plus en plus dominées par une fonction croissante de « gestionnaire » efficace des ressources éducatives (soutien aux établissements), mais aussi de relais et de vecteur des objectifs du ministère central, par leur rôle de pivot dans la logique verticale de la GAR, une réorientation qui avait cependant débuté auparavant (Brassard, 2007).

¹³² Par exemple, entre la logique « verticale » et « axées sur les objectifs mesurables » et des logiques plus horizontales, en phase avec les demandes sociales locales et orientées par des « projets », des valeurs

¹³³ La suite de la recherche de la recherche comparative New AGE, centrée sur la mise en oeuvre de la GAR au niveau des CS et établissements, permettra de donner des éclairages empiriques à ce sujet.

¹³⁴ Ainsi de façon formelle la loi 88 prévoit qu'en l'absence d'amélioration suite à des objectifs non atteints, le ministère pourrait imposer des actions à une CS. Des CS peuvent aussi prendre des mesures à l'égard de directions d'établissements qui ne parviennent pas à orienter leurs équipes vers la réalisation de leurs résultats. Les actualisations effectives de ces latitudes d'actions ne sont pas connues.

Des processus de couplage institutionnel

La littérature institutionnaliste a montré de longue date – en particulier dans le champ éducatif – que les organisations pouvaient procéder à des « découplages » entre leur corps d'activités de production technique et d'autres structures organisationnelles¹³⁵. Ce constat de découplage pourrait appeler son symétrique, un processus de couplage institutionnel accru. En effet, si nous avons considéré par hypothèse que la politique de la GAR pouvait être une entreprise de changement institutionnel relativement volontaire, quoique non nécessairement linéaire ou coordonnée, qui cherche à promouvoir une nouvelle instrumentation de l'action publique, on pourrait considérer qu'un des processus qui caractérise les transformations graduelles en cours, est un processus de couplage de différents arrangements institutionnels existants, de différents outils, normes partagées ou dispositifs et structures règlementaires distribuant le pouvoir formel entre paliers et acteurs du système scolaire.

Nous avançons donc l'hypothèse que le couplage institutionnel est un processus de changement graduel des institutions, qui se rajoute aux divers types identifiés par Streeck & Thelen (2005). On pourrait le définir comme un processus qui procède d'une entreprise institutionnelle relativement consciente, qui cherche à coupler, coordonner par diverses nouvelles règles des arrangements institutionnels préexistants. Ce couplage contribuerait à redéfinir les significations et les attentes de comportements et de rôles qui sont associés à ces arrangements institutionnels (qui peuvent être des « normes partagées », des instruments d'action publique préexistants, des dispositifs règlementaires, etc.).

Ainsi, nous avons vu au chapitre 3 que les politiques québécoises qui précèdent la décennie 2000 et la mise en place explicite de la GAR, s'orientaient en fait dans plusieurs directions qui avaient toutes leur autonomie relative : 1) l'aggiornamento de la signification de la recherche d'une accessibilité accrue de l'éducation, qui ne se limite pas à une égalisation de l'accès, mais vise une égalité des chances de « succès » et de « réussite » 2) le développement d'une différenciation accrue des offres scolaires pour faire face aux demandes de qualité, émanant notamment de parents de classe moyenne 3) un mouvement de décentralisation et de recherche d'équilibre entre coordination centrale et autonomie des acteurs locaux 4) la montée de l'usage de données statistiques et, d'une politique et d'une planification stratégique appuyées sur des instruments statistiques permettant de « gouverner par les nombres ».

Le processus de couplage, à l'œuvre à l'occasion de la mise en place de la GAR, est un processus d'articulation accrue de plusieurs éléments normatifs, mots clés, instruments statistiques, dispositifs règlementaires issus de ces politiques antérieures. Dans les

¹³⁵ Ainsi, selon Meyer et Scott (1983), le système scolaire maintient sa structure organisationnelle parce que cela permet de garantir sa légitimité externe, dans la mesure où les « classifications » de l'école à la source de ses structures formelles (structuration des niveaux d'étude, des programmes, des diplômes), sont des catégories auxquelles l'ensemble des acteurs de la société tiennent comme génératrices d'identité sociale. Cette conformité des structures va de pair avec un découplage des activités effectives d'enseignement qui se caractérisent par une faible interdépendance structurelle, de faibles coordinations et contrôles internes. Ce découplage permet à la fois de s'adapter aux demandes diverses de l'environnement, à l'incertitude de la tâche, aux incohérences des normes et règles institutionnelles (Pour une présentation de ces analyses, voir Maroy, 2007).

années 90, par exemple, la montée de la finalité de « réussite pour tous » (premier courant de changement, identifié au ch. 3), retraduite en objectifs de planification stratégique ministérielle (80 % de diplomation) liés à l'accentuation de l'instrumentalisation statistique des politiques, n'était pas encore clairement articulée aux dispositifs issus de la décentralisation et de la loi 180 (la planification locale de l'établissement, la définition de son projet éducatif couplée à une logique de participation communautaire locale). Le mécanisme de couplage accru et volontaire de ces dispositifs contribue à initier un changement graduel mais significatif dans le système éducatif. La GAR couple en effet les éléments institutionnels suivants (au sens large du terme):

- une référence nette à une finalité de « réussite pour tous » ou pour le plus grand nombre
- la traduction quantitative des finalités de l'éducation en objectifs quantifiables (mobilisation des systèmes d'indicateurs et de données construites à cet effet)
- les dispositifs d'évaluation ministérielle des performances des élèves préexistants, conçus à l'origine pour des finalités de certification, repris comme mesures de la réalisation de certaines finalités assignées au système (la mission d'instruction en particulier)
- les dispositifs institutionnels, dérivés de la vague de décentralisation associée aux ÉGÉ (projet éducatif, CE, notamment)
- les instruments de planification stratégique (à divers niveaux) qui sont repris ou rendus obligatoires dans le projet de loi 124
- et enfin les instruments de contractualisation et de reddition de comptes créés par le PL88 (Convention de partenariat, CGRÉ, rapports annuels, etc.) qui hiérarchisent plus clairement ces plans et en contraignent l'expression des objectifs dans un format « quantifiable »

Le fait de traiter ce couplage comme un processus de changement graduel, signifie que l'articulation accrue de ces éléments (hétérogènes au départ) dans un dispositif plus intégré ou systémique en changerait au moins partiellement les scripts organisationnels, les fonctions et significations. Par ex. la référence à la réussite pour tous, n'est plus seulement la définition d'un idéal souhaitable, mais du fait qu'il donne sens et valeur à un objectif quantifié dans un plan stratégique, il devient un critère d'évaluation des pratiques individuelles et collectives. Les statistiques ne sont plus seulement un éclairage sur le pilotage du système mais une base de jugement dans les actions locales etc. À ce stade, les changements effectivement produits par le couplage resteraient à évaluer empiriquement plus en détails. Cependant, nous faisons l'hypothèse que l'effet de transformation pourrait être substantiel.

6.3. Conclusion de section

En définitive, nous avons dans ce chapitre soutenu que la trajectoire de la GAR s'inscrivait dans un ensemble de politiques qui lui préexistent mais qu'elle tend à en redéfinir la portée. En nous appuyant sur les résultats des trois chapitres précédents, mais aussi sur le cadrage théorique de départ, et en particulier des perspectives cognitives et néo-institutionnalistes annoncées dès l'origine de cette recherche, nous

avons émis un ensemble d'interprétations empiriquement fondées, mais aussi des hypothèses, sur la trajectoire de la politique de la GAR.

Nous avons d'abord validé et nuancé l'hypothèse de départ, de la GAR comme entreprise « politique » de changement institutionnel. Ensuite, nous avons développé plusieurs arguments (cognitif, stratégique et néo-institutionnaliste) pour appuyer l'idée que la GAR constitue une traduction « néo-statiste » (plus que « néo-libérale) de la doctrine composite de la Nouvelle Gestion Publique dans la gouvernance du système éducatif québécois. Cette interprétation est soutenue en montrant qu'elle a été favorisée par plusieurs conditions, dont plusieurs sont des traces des politiques éducatives québécoises antérieures. Jouent ainsi 1) le type de référentiel et de théorie de l'action partagés, peu ou prou, par les acteurs que nous avons qualifié de « gouvernants » du système (partis et acteurs des CS) et donc par les élites dirigeantes 2) la prise en compte de valeurs et normes partagées, de « sentiments publics » par les élites dirigeantes dans la définition de cette politique qui renvoient sans doute aux politiques éducatives antérieures : importance du rôle de l'État et de l'éducation, valorisation de l'égalité des chances d'accès et de réussite notamment 3) des convergences stratégiques et cognitives de plusieurs acteurs clés (y compris syndicaux) contre les solutions proposées par le récit alternatif et un parti d'opposition, proposant une version plus néolibérale de la NGP 4) plusieurs mécanismes soit de stabilité des arrangements institutionnels (dépendance au sentier), soit de changement graduel (sédimentation, adjonction, déplacement et couplage).

Si donc nous avons insisté sur la voie ou le sentier « néo-statiste » de la NGP québécoise, sur le processus graduel de changement, sur les processus et mécanismes institutionnels qui contribuaient à produire ce changement graduel, il ne faudrait pas en déduire erronément que la GAR est en pure continuité par rapport au passé. À l'opposé, comme on l'avait souligné à la fin du chapitre 4, nous pensons que ce changement graduel introduit, de façon progressive, un changement significatif et substantiel des modes de régulation institutionnels du système et du paradigme politique dans lequel se pense l'institution scolaire. Si dans les années 90, et dans le récit syndical, la régulation était inscrite dans une conception de l'école comme institution, au service de finalités définies collectivement et de façon démocratique au sommet ou à la base du système (« l'école bien public »), dans le récit des gouvernants, et dans la politique effective de la décennie 2000, l'école est de plus pensée comme un système de production scolaire, dont il faut améliorer l'efficacité (et l'équité) par une régulation axée sur les résultats. Une *accountability* managériale tend à supplanter les dispositifs institutionnels antérieurs qui étaient orientés vers une *accountability* à la fois plus « communautaire et participative » à la base, et une *accountability* plus hiérarchique et centrée sur la transparence des moyens et réalisations aux autres niveaux. Il reste cependant que cette analyse devra être complétée et fondée plus avant, par une analyse « par le bas » de la mise en œuvre de cette politique, pour saisir l'ampleur d'une telle orientation, mais aussi les tensions, les oppositions, les tendances opposées qu'elle suscite.

Conclusion

Nous sommes partis de l'hypothèse que la politique de la GAR pouvait être une entreprise de changement institutionnel. Même s'il ne s'agit pas d'une entreprise finalisée et cohérente, même si elle n'est pas promue par un acteur bien identifié et stable, mais au contraire générée par des réseaux d'acteurs situés à différents paliers d'action publique, caractérisés de surcroît par des intérêts et des visions du monde diverses (cf. nos chapitres 3 à 5), cette politique peut cependant être vue comme une tentative (relativement volontaire, plus ou moins réussie) de changement des institutions existantes et/ou de promotion de nouvelles institutions (notamment de nouveaux instruments d'action publique). Simultanément, bien entendu, elle s'appuie aussi sur diverses institutions existantes et n'est pas qu'un vecteur de changement. En particulier, nous pouvons considérer que la GAR au Québec cherche à promouvoir une nouvelle instrumentation de l'action publique, qui relève de la catégorie générique de la régulation institutionnelle par les résultats, ce qui amène à transformer ou abandonner certains arrangements institutionnels et à en instituer d'autres.

Au terme de ce rapport, nous voudrions revenir très synthétiquement sur nos principaux résultats de ce point de vue.

1) Nous avons vu au chapitre 3 que les politiques québécoises qui précèdent la décennie 2000 et la mise en place explicite de la GAR, s'orientaient en fait dans plusieurs directions qui avaient toutes leur autonomie relative : 1) l'*aggiornamento* de la signification de la recherche d'une accessibilité accrue de l'éducation, qui ne se limite pas à une égalisation de l'accès, mais vise une égalité des chances de « succès » et de « réussite » ; 2) le développement d'une différenciation accrue des offres scolaires et d'une montée de la concurrence scolaire, qui résultent de tentatives de répondre aux demandes de « qualité », émanant notamment de parents de classe moyenne ; 3) un mouvement de décentralisation et de recherche d'équilibre entre coordination centrale et autonomie des acteurs locaux ; 4) la montée de l'usage de données statistiques et d'une politique et d'une planification stratégique appuyées sur des instruments statistique permettant de « gouverner par les nombres ».

2) Au chapitre 4, nous avons procédé à une analyse cognitive de la gestation des PL 124 et 88, en particulier dans le forum de la communauté des politiques éducatives. Nous avons mis en évidence que des groupes d'acteurs (soit politiques, soit issus du secteur éducatif à divers titres) se référaient à des référentiels différents au travers des récits d'action publique qu'ils développaient dans ce forum. Ces référentiels ne sont pas indépendants des intérêts que ces acteurs défendent, mais ils sont aussi révélateurs d'« idées » et de « théories de l'action » différentes, qui orientent soit les finalités ou la hiérarchie des problèmes auxquels la politique doit faire face, soit le répertoire et l'articulation des solutions à mettre en œuvre. L'analyse fait clairement émerger trois grands récits : un récit des « gouvernants » ; un récit « alternatif » et un récit syndical. Ces récits qui restent relativement stables entre les deux épisodes législatifs analysés soulignent que les acteurs partagent la définition d'au moins

deux des problèmes mis à l'agenda des politiques : le décrochage scolaire ou son inverse positif, l'amélioration de la « réussite de tous » d'une part, et la revitalisation de la démocratie scolaire d'autre part. Au niveau des « solutions » proposées, le récit des gouvernants met en avant une théorie de l'action qui insiste sur le fait que les problèmes d'efficacité et de légitimité du système seraient améliorés si, tout en maintenant les trois paliers du système, on en améliorerait la cohérence et la coordination par des mécanismes de planification, de contractualisation et de reddition de comptes, sur base de résultats référés à des objectifs mesurables. La GAR est précisément la politique qui promeut ce type d'instruments. Le récit alternatif se démarque sur le plan de la théorie de l'action par le fait qu'il souligne le risque que les solutions gouvernementales proposées ne vont que renforcer les maux du système, en particulier un excès de bureaucratie, auquel seules une plus grande autonomie des établissements et une plus grande reddition de comptes de ces derniers aux parents/payeurs de taxe peuvent remédier. De surcroît, il faut « amincir » et simplifier le palier intermédiaire qui ne doit plus être un des « acteurs » effectifs de la politique scolaire, mais un centre de services. Le récit syndical part de prémisses différentes par rapport aux deux autres ; pour lui, outre les problèmes susmentionnés, l'enjeu des politiques éducatives est de préserver le caractère public de l'éducation, son accessibilité et son contrôle par les institutions démocratiques. Cela passe non pas par une illusoire et perverse « reddition de comptes sur les résultats » assortis à des contrats de performance, mais bien par le renforcement de la primauté de l'éducation publique et de l'État dans la conduite des projets éducatifs d'une part, le maintien des CS mais leur encadrement étroit sur le plan de la transparence et du contrôle de conformité des actes aux règles publiques d'autre part, enfin, par une autonomie professionnelle du personnel et la préservation de leur engagement, seuls à même de favoriser une amélioration à terme de la réussite pour tous.

3) Au chapitre 5, nous avons montré que ces récits n'épuisaient pas l'interprétation des débats et des prises de position des acteurs dans les mémoires et commentaires émis sur les lois en gestation. Une des visées pragmatiques immédiates des acteurs, lors de leurs interventions dans le FCPE, est bien évidemment de chercher à renforcer, s'opposer ou moduler le projet législatif gouvernemental, et ce non seulement en fonction de leur « référentiel d'action », mais aussi en fonction de leurs intérêts institutionnels, professionnels ou sociaux. Nous avons ainsi montré par une analyse stratégique, quels acteurs « perdaient » ou « gagnaient » au regard de leurs enjeux propres mais aussi des lois effectivement sanctionnées. Structurée à partir des enjeux liés à l'autonomie et au contrôle, à l'objet de la reddition de comptes, aux mécanismes de reddition de compte, cette analyse nous a permis de bien situer les positionnements souvent opposés des acteurs sur ces plans. Elle nous a aussi permis de montrer que le PL 124 avait effectivement été fortement « amendé » et avait permis de « retarder » temporairement la mise en place d'une part d'outils de reddition de comptes des établissements strictement liés à l'évaluation des résultats obtenus en regard des objectifs mesurables, d'autre part, avait préservé une logique « ascendante » de définition des projets éducatifs et plans de réussite locaux. De ce point de vue plusieurs acteurs du secteur éducatif (organisations syndicales notamment) arrivent donc à « gagner relativement » par rapport à leurs visées stratégiques. Par contre, à l'issue du débat sur le PL88, on constate effectivement

que la politique votée opérationnalise de façon assez fidèle et instrumentée, la théorie de l'action et les solutions préconisées dans le récit des gouvernants. En particulier, une logique d'alignement stratégique des planifications stratégiques à partir du « haut », d'autre part, une orientation de ces plans par des objectifs « chiffrés » et des procédures de reddition de comptes à leur égard sur « des résultats eux-mêmes quantifiés. Par ailleurs, la reddition de comptes se fait sur un plan formel vers des acteurs en relation « horizontale » (vers les élus, les parents ou la communauté de proximité) ou « verticale » (le long de la chaîne sinon hiérarchique, du moins de tutelle, vers les CS et au-delà, le Ministère).

4) Enfin, au chapitre 6, nous avons émis un ensemble d'interprétations empiriquement fondées, mais aussi des hypothèses, sur la trajectoire de la politique de la GAR en nous appuyant sur les résultats des trois chapitres évoqués, mais aussi sur le cadrage théorique de départ, et en particulier des perspectives cognitive et néo-institutionnaliste annoncées depuis le début. Nous avons insisté ainsi sur l'orientation du processus de changement (orientation « néo-statiste » de la NGP québécoise), sur son rythme (graduel et évolutionnaire, plutôt que « révolutionnaire), sur les processus et mécanismes institutionnels qui contribuaient à orienter ou produire ce changement graduel. Nous avons d'une part validé et nuancé l'hypothèse de départ, de la GAR comme entreprise « politique » de changement institutionnel. D'autre part, nous avons développé plusieurs arguments (cognitifs, stratégiques et néo-institutionnalistes) pour appuyer l'idée que la GAR constitue une traduction « néo-statiste » de la doctrine composite de la Nouvelle Gestion Publique dans la gouvernance du système éducatif québécois. Cette interprétation est soutenue en montrant qu'elle a été favorisée par plusieurs conditions favorables, dont plusieurs sont des traces des politiques éducatives québécoises antérieures. Jouent ainsi 1) le type de référentiel et de théorie de l'action partagés, peu ou prou, par les acteurs que nous avons qualifié de « gouvernants » du système (partis et acteurs des CS) et donc par les élites dirigeantes 2) la prise en compte de valeurs et normes partagées, de « sentiments publics » par les élites dirigeantes dans la définition de cette politique qui renvoient sans doute aux politiques éducatives antérieures : importance du rôle de l'État et de l'éducation, valorisation de l'égalité des chances d'accès et de réussite notamment 3) des convergences stratégiques et cognitives de plusieurs acteurs clés (y compris syndicaux) contre les solutions proposées par le récit alternatif et un parti d'opposition, proposant une version plus néolibérale de la NGP 4) plusieurs mécanismes soit de stabilité des arrangements institutionnels (dépendance au sentier), soit de changement graduel (sédimentation, adjonction, déplacement et couplage).

Cette analyse de la trajectoire de la GAR a aussi conduit à en mettre en évidence quelques tensions (entre plusieurs logiques ou modèles de reddition de comptes), incertitudes et dérives potentielles. Ainsi si les PI 124 et 88 ont cherché sur le plan des dispositifs formels comme sur le plan des principes à préserver des « héritages des ÉGÉ » (ses outils – CE, projets éducatifs – axés sur une logique plus décentralisatrice et « participative » ; sa définition large des missions de l'école, instruire, qualifier, socialiser), les nouveaux dispositifs plus « verticaux » et hiérarchiques, davantage centrés sur des objectifs mesurables qu'ils instaurent risquent de ne pas simplement produire une « hybridation harmonieuse » de dispositifs de générations successives. Nous avons noté que le processus de

changement « graduel » sur ce plan n'était pas sans doute joué ou achevé. La cohabitation « harmonieuse » vers une *hybridation* de leur fonctionnement ou vers un *déplacement* se joue en effet dans la mise en œuvre de la politique au niveau des CS et des établissements. Ainsi il n'est pas exclu qu'une logique de déplacement soit d'ores et déjà à l'œuvre, conduisant les nouveaux arrangements institutionnels de type « *accountability* managériale » à « chasser » ou du moins à minoriser les anciens, d'avantage inspirés d'une « *accountability* communautaire ». Ces processus ne sont appréhendables empiriquement que « par le bas » du système et c'est précisément ce que les axes 2 et 3 de cette recherche viseront à documenter davantage.

* *

*

Enfin nous voudrions terminer cette conclusion par un commentaire de teneur davantage normative et critique. Si on revient à l'ensemble des processus de changement en cours dans le système éducatif québécois (cf. chapitre 3), il est important de souligner l'ambiguïté de la rhétorique et de la mise en forme du récit des gouvernants, qui a aussi pour fonction de justifier la politique. Ce récit justifie et finalise la politique de la GAR au nom de la « réussite de tous », finalité consensuelle, partagée, éminemment souhaitable auquel peu d'acteurs s'opposeraient du moins publiquement. Elle est cependant relativement peu clarifiée dans sa portée réellement opérante d'une amélioration de l'égalité des chances de réussite (ce qui est une des acceptions possibles de cette notion de « réussite pour tous »).

En effet, compte tenu de la montée d'une différenciation interne du système (cf. chapitre 3, section 2) notamment entre système public et privé mais aussi à l'intérieur du système public (entre les établissements à « programme particuliers » et les autres), on peut se demander si l'optimisme des acteurs ou auteurs, qui voient dans le passage d'une « égalité d'accès » à une « égalité de succès » un progrès autant qu'une adaptation au contexte, est tout à fait fondé. La question est de savoir si l'évolution de la conception de la justice scolaire orientant les politiques québécoises procède d'un « progrès », d'un « approfondissement » de la conception de l'égalité en éducation par le passage de l'égalité des chances à l'égalité « des acquis » de base (Crahay, 2012). Ou s'agit-il plutôt, compte tenu du contexte de mise en œuvre (différenciation et concurrence accrue du système), d'une forme de « réduction » de l'objectif d'égalisation à une forme de « lutte contre l'exclusion sociale, citoyenne et professionnelle » (voir à ce sujet, Frandji & Rochex, 2011). Il s'agirait moins de réduire les inégalités (sociales, culturelles ou de genre) face ou dans l'éducation que de veiller à ce que le système éducatif contribue à doter tous les jeunes des savoirs et compétences « de base », nécessaires pour pouvoir s'insérer socialement et professionnellement dans la société.

De plus, on pourrait se demander si l'opérationnalisation de cette politique de « réussite pour tous » n'a pas été progressivement réduite dans ses ambitions. Ainsi, la mesure du « succès » et de la réussite n'a-t-elle pas été marquée par une forme de recul des ambitions entre les années 90 et 2010. En effet, 80 % de diplomation au secondaire dans les 5 ans, est visé au début des années 90 (dans le plan d'action ministériel « A chacun ses devoirs ») ; par la suite, l'échéance est reportée à 2010

dans les plans stratégiques ministériels ultérieurs. De plus, dans les années 2000, si l'on observe les « objectifs mesurables » qui orientent les politiques, on constate que la visée de la « réussite pour tous » est en fait différenciée entre ceux qui pourraient obtenir une « diplomation » (dans l'enseignement secondaire) et ceux qui pourraient obtenir une « qualification » (dans l'enseignement professionnel) avant 20 ans. On voit donc une forme de « baisse des ambitions » et une atténuation de la visée d'une égalité des chances de résultats à la fin de l'enseignement secondaire général. Bref, la finalité « égalitaire » de la politique québécoise paraît pour le moins assez ambiguë sur ce plan.

Par ailleurs, s'il n'y a pas de réelle politique de promotion du marché scolaire au Québec, simultanément il n'y a pas eu non plus de politique pour limiter le développement d'interdépendances compétitives entre établissements notamment publics et privés (voir chapitre 3). Au contraire, le choix des écoles publiques a été assoupli, les « programmes particuliers » d'écoles publiques sélectives ont été acceptés, pour faire pendant aux succès des écoles privées. Dans ce contexte, on peut craindre avec Lessard et Levasseur (2007), que la concurrence accrue n'accentue la différenciation des compositions sociales et académiques des écoles, et par voie de conséquence ne soit en train d'accentuer les inégalités de réussite et de performance scolaire, par l'effet « de cette composition du public » sur la réussite scolaire (Dumay, 2009).

Bref, la « réussite pour tous » sert sans doute de justification positive à la mise en place de la politique de la GAR, mais est-elle bien mise en œuvre par d'autres politiques qui y concourent également et qui paraissent a priori assez indispensables ? Sans elles, la GAR ne risque-t-elle pas surtout d'imposer des logiques de gestion managériales accrues au système, sans que les progrès éventuellement engrangés soient d'un autre ordre que la lutte « contre l'exclusion » dans les écoles à faible performance en raison de leurs publics majoritaires. En effet, par la logique des projets particuliers, de la différenciation des offres de programmes scolaires et des logiques de sélection de leurs publics par les établissements, les écarts de performance globaux dans le système risquent de se creuser.

Si cette crainte se vérifie, l'assimilation de la GAR à une politique de lutte contre les inégalités des chances de réussite scolaire peut être mise en question, quand bien même elle se justifie par la « réussite de tous ».

Bibliographie

- Akrich, Madeleine, Callon, Michel, & Latour, Bruno. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris: Les presses Mines Paris.
- Assemblée nationale & Commission permanente de l'éducation. (2002). *Mémoires des Consultations particulières sur le Projet de loi no 124 : Loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Assemblée nationale & Commission permanente de l'éducation. (2008). *Mémoires des Consultations particulières et auditions publiques à l'égard du projet de loi no 88 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur les élections scolaires*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ball, S.J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse* 13(2), 10-17.
- Ball, S. J. (1994). What is policy ? Texts, trajectories and toolboxes. In S. J. Ball (Ed.), *Education Reform. A critical and post-structural approach* (pp. 14-27). Buckingham: Open University Press.
- Ball, S.J. (1997). Policy sociology and critical social research: a personal review of recent education policy and policy research. *British educational research journal*, 23(3), 257-274.
- Ball, S. J. (2003). *Class Strategies and the Education Market*. London: Routledge Falmer.
- Ball, S. J. (2007). *Education Plc. Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. London: Routledge.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue française de pédagogie*, 130, 57-71.
- Benzécri, Jean Paul. (1979). *Pratique de l'analyse des données: Abdi, H. et al. Linguistique & lexicologie* (Vol. 3). Paris: Dunod.
- Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. *Informations sociales*(6), 26-37.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
- Brassard, A. (2006). L'évolution de la gestion scolaire depuis les années 1950. *Le Point en administration scolaire*, 8(4), 25-27
- Brassard, A. (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*. FQDE.
- Brassard, A. (2008). *Examen critique du projet de loi 88 amendant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives*. Non publié.
- Brassard, A. (2009). Le projet de loi 88 : ses implications sur l'autonomie de l'établissement et sur les relations entre les échelons du système. *Le Point en administration de l'éducation*, 11(3), 11-14.
- Brassard, A., Lusignan, J., & Pelletier, G. (2013). La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec : du discours à la pratique. In C. Maroy (Ed.), *L'école à l'épreuve de la performance: Les politiques de régulation par les résultats : trajectoires nationales, usages locaux*. Bruxelles: DeBoeck.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue française de pédagogie*, 43-55.
- Caillé, A. (1981). La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante ? *Sociologie du travail*(4), 257-274.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Carnoy, M., & Loeb, S. (2002). Does external accountability affect student outcomes ? A cross-state analysis. *Educational Evaluation & Policy Analysis*, 24(4), 305-331.

- Clark, D. (2002). Neoliberalism and public service reform: Canada in comparative perspective. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 35(04), 771-793.
- Commission des États Généraux sur l'Éducation. (1996). *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996 : rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires : rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation*. Québec : Ministère de l'éducation.
- Conseil supérieur de l'éducation. (1992). *La gestion de l'éducation nécessité d'un autre modèle : rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation*. Québec : Conseil supérieur de l'éducation.
- Conseil supérieur de l'éducation. (1994). *Les nouvelles technologies de l'information et de la communication des engagements pressants : rapport annuel 1993-1994 sur l'état et les besoins de l'éducation*: Québec Conseil supérieur de l'éducation.
- Conseil supérieur de l'éducation. (1996). *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation [rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation]* rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation: Québec Conseil supérieur de l'éducation.
- Conseil supérieur de l'éducation, & Julien, Mélanie. (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire : rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation, 2005-2006 : version abrégée*: Sainte-Foy : Conseil supérieur de l'éducation.
- Corbo, C. (1994). Préparer les jeunes pour le XXI^e siècle. Rapport du groupe de travail sur les profils de formation au primaire et au secondaire. Québec : Direction des communications du MEQ.
- Corbo, C. (2002). *L'éducation pour tous : une anthologie du Rapport Parent*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Le Seuil.
- Dalud-Vincent, M. (2011). Alceste comme outil de traitement d'entretiens semi-directifs: essai et critiques pour un usage en sociologie. *Langage et société*(1), 9-28.
- Dembélé, M. , Goulet, S., Lapointe, P., & Deniger, M.-A. (2013). Perspective historique de la construction du modèle québécois de gestion scolaire axée sur les résultats. In C. Maroy (Ed.), *L'école à l'épreuve de la performance :Les politiques de régulation par les résultats : trajectoires nationales, usages locaux*. Bruxelles : DeBoeck.
- Deniger, M.-A. (2012). Les politiques québécoises d'intervention en milieux scolaires défavorisés: regard historique et bilan critique. *Revue française de pédagogie. Recherches en éducation*(178), 67-84.
- Desjardins, Pierre David, Lessard, C., & Blais, Jean-Guy. (2011). Les effets prédits et observés du Bulletin des écoles secondaires au Québec. In Y. Dutercq (Ed.), *Où va l'éducation entre public et privé?* (107-123). Bruxelles : De Boeck
- Doray, P., Prévost, J.G., Delavictoire, Q., Moulin, S., & Beaud, J.P. (2011). Usages des statistiques et actions publiques: les politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec. *Sociologie et sociétés*, 43(2).
- Draelants, H.& Maroy, C.,(2007). *Changement institutionnel et politiques publiques : quelques modèles d'analyse utiles pour cerner le rôle des connaissances*. Revue de la littérature : projet Know and Pol.
- Draelants, H. (2009). *Réforme pédagogique et légitimation: le cas d'une politique de lutte contre le redoublement*. Bruxelles: De Boeck.
- Dumay, X. (2009). Que sait-on de l'efficacité des écoles ? In X. Dumay & V. Dupriez (Eds.), *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre* (73-88). Paris/Bruxelles De Boeck.
- Felouzis, G., & Hanhart, S. (Eds.). (2011). *Gouverner l'éducation par des nombres? Usages, débats et controverses*. Bruxelles/Paris: De Boeck.
- Felouzis, G., Maroy, C., & Van Zanten, A. (2013 (à paraître)). *Les marchés scolaires. Sociologie d'une politique publique d'éducation*. Paris Presses universitaires de France.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France.1978-1979*. Paris: Gallimard/Seuil.
- Fouilleux, É. (2000). Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune. *Revue française de science politique*, 50(2), 277-306.
- Frandji, D., & Rocheix, J.Y. (2011). Introduction. Du devenir des politiques d'éducation prioritaire à la recherche des possibles. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger & J.-Y.

- Rocheix (Eds.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome II Quel devenir pour l'égalité scolaire*. Lyon: ENS Editions.
- Kogan, M. (1988). *Education accountability : an analytic overview*. London ; Dover (NH) : Hutchinson Education,.
- Gosselin, G., & Lessard, C. (2007). *Les deux principales réformes de l'éducation du Québec moderne : témoignages de ceux et celles qui les ont initiées*. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109.
- Jobert, B. (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*: l'Harmattan.
- Kalampalikis, N. (2003). L'apport de la méthode Alceste dans l'analyse des représentations sociales. *Hors collection*(1), 147-163.
- Labelle, J., & St-Germain, M. (2001). Décentralisation et rapports de forces : évolutions et stratégies politiques. *Education et francophonie*, 29(2), 198-222.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Le Galès, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 203-240.
- Leithwood, K., Edge, K., & Jantzi, D. (1999). *Educational accountability: The state of the art*. Gutersloh, Germany: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Lessard, C. (2004). Conclusion synthèse. In C. Lessard & P. Meirieu (Eds.), *L'obligation de résultats en éducation* (295-309). Québec : Presses de l'Université Laval
- Lessard, C. (2006). La «gouvernance» de l'éducation au Canada : tendances et significations. *Education et sociétés*, 18(2), 181-200.
- Lessard, C., & Desjardins, P.-D. (2008). *Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques en quête de légitimité et d'efficacité : working paper et étude de cas*. Montréal: Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation.
- Lessard, C., Henripin, M., & Larochelle, M. (2004). Les politiques d'éducation au Québec: 1990-2003: Montreal: Université de Montréal, LABRIPROF-CRIFPE.
- Lessard, C., Henripin, M., Larochelle, M., Cournoyer, É., & Carpentier, A. (2007). *Inventaire des politiques d'éducation au Québec portant sur l'enseignement primaire et secondaire de 1990 à 2006 : analyse et impacts des politiques scolaires canadiennes sur le personnel scolaire (Projet 2)*. Montréal: Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation Faculté des sciences de l'éducation Université de Montréal.
- Lessard, C., & Levasseur, L. (2007). L'école publique généraliste est-elle en train de voir sa vocation transformée ? *McGill Journal of Education (Online)*, 42, 337-353.
- Lessard, C., & Meirieu, P. (2004). *L'obligation de résultats en éducation*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Mangez, C. (2011). *Evaluer et piloter l'enseignement: analyse d'instruments de la politique scolaire en Belgique francophone*. Thèse de doctorat non publiée, Université Catholique de Louvain.
- Mangez, E., & Delvaux, B. (2007). *Literature reviews on knowledge and policy*. projet Know and Pol.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché : une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: Presses universitaires de France.
- Maroy, C. (2007). L'école à la lumière de la sociologie des organisations. *Cahiers de Recherche du GIRSEF*, 56, 4-22.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Sociologie et sociétés*, 40(1), 31-55.
- Maroy, C. (2010). Contextes, niveaux et médiations dans une recherche comparative internationale. Quelques réflexions à partir de la recherche européenne Reguleduc. *Education Comparée*, 2, 143-168.
- Maroy, C. (2011). Accountability et confiance dans l'institution scolaire. *Education comparée*, 5, 127-154.
- Maroy, C. (Ed.). (2013). *L'école à l'épreuve de la performance: Les politiques de régulation par les résultats : trajectoires nationales, usages locaux*. Bruxelles: De Boek.
- Maroy, C., & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue française de pédagogie*(130), 73-87.

- Maroy, C., & Mangez, C. (2011). La construction des politiques d'évaluation et de pilotage du système scolaire en Belgique francophone : nouveau paradigme politique et médiation des experts. In G. Felouzis & S. Hanhart (Eds.), *Gouverner l'éducation par les nombres? Usages, débats et controverses* (pp. 53-76). Bruxelles/Paris: De Boeck.
- Maroy, C., & Van Zanten, A. (2007). Régulation et compétition entre établissements scolaires dans six espaces scolaires en Europe. *Sociologie du Travail*, 49, 464-278.
- Maroy, C., & Voisin, A. (2013 (à paraître)). Les transformations récentes des politiques d'accountability en éducation : enjeux et incidences des outils d'action publique. *Educação & Sociedade*(124).
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. (2009). *L'école j'y tiens! : tous ensemble pour la réussite scolaire*. Québec : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.
- Ministère de l'Éducation du Québec. (1991). *Notre force d'avenir l'éducation : orientations 1991-1993*. Québec : Ministère de l'Éducation.
- Ministère de l'Éducation du Québec. (1992). *Une marge de manoeuvre à élargir moyens retenus en vue d'accroître la marge de manoeuvre des responsables locaux dans le système scolaire*. Québec: Ministère de l'Éducation.
- Ministère de l'Éducation du Québec. (1997a). *L'école, tout un programme énoncé de politique éducative*. Québec : Ministère de l'Éducation.
- Ministère de l'Éducation du Québec. (1997b). *Prendre le virage du succès plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*. Québec: Ministère de l'Éducation.
- Ministère de l'Éducation du Québec. (2000). Plan stratégique du Ministère de l'éducation. Québec: Ministère de l'Éducation.
- Ministère de l'Éducation du Québec. (2003). *Les nouvelles dispositions de la Loi sur l'instruction publique*. Québec : Ministère de l'Éducation.
- Meyer, J., & Scott, W.R. (Eds.). (1983). *Organisationnal environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications.
- Mons, Nathalie, & Dupriez, Vincent. (2010). Les politiques d'accountability. *Recherche et formation*, 65.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- 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), 7-23.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162.
- Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les trois I et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.
- Pelletier, G. (2004). La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur. 151-171.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform : a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, S., Edwards, T., Whitty, G., & Wigfall, V. (2003). *Education and the middle class*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- Proulx, J.-P. (2007). La genèse des États généraux sur l'éducation. In G. Gosselin & L. C. (Eds.), *Les deux principales réformes de l'éducation du Québec moderne : témoignages de ceux et celles qui les ont initiées*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Proulx, J.-P. (2009). *Le système éducatif du Québec. De la maternelle à l'université*. Montréal: Chenelière Education
- Radaelli, C.M. (2000). Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, 50(2), 255-276.
- Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18(5), 459-480.
- Reinert, M. (1998a). *Alceste : Analyse de données textuelles*. Paris: Société IMAGE.
- Reinert, M. (1998b). Quel objet pour une analyse statistique du discours? Quelques réflexions à propos de la réponse Alceste. *Mellet S. Actes JADT*. Nice: Université de Nice, 557-569.
- Resnik, J. (2013). La réforme managériale comme moyen d'améliorer les performances scolaires nationales. Le cas du rapport *Dovrat* en Israël. In C. Maroy (Ed.), *L'école à*

- l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats* (53-70). Bruxelles: de Boeck.
- Rocher, G. (2004). Un bilan du Rapport Parent: vers la démocratisation. *Bulletin d'Histoire politique*, 12(2), 117-128.
- Rose, N. (1991). Governing by numbers : figuring out democracy. *Accounting Organizations and Society*, 16(7), 673-692.
- Secrétariat du Conseil du Trésor. (2002). *Modernisation de la gestion publique : guide sur la gestion axée sur les résultats*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis*: Sage, Thousand Oaks, CA.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity : institutional change in advanced political economies*. Oxford Oxford University Press.
- Surel, Y. (2004). Approches cognitives. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 80-87). Paris: Presses Sciences Po.
- Tondreau, J, & Robert , M. (2011). *L'école québécoise : débats, enjeux et pratiques sociales* Anjou (Québec): Éditions CEC.
- van Zanten, A. (2003). Les classes moyennes et la mixité scolaire. *Les Annales de la recherche urbaine*, 93, 131-140.
- Vesely, A. (2011). Conceptual and Methodological Challenges for Comparative Accountability Research: The view from Central and Eastern Europe. Working paper for workshop Researching Accountability: Conceptual and Methodological Challenges European Studies Centre, St Antonys' College, Oxford University 16-17th December 2011

Annexe 1 - Trajectoire

Références bibliographiques de la synthèse et de la relecture de la littérature

Bourgault, J. (2004). La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats: leçons tirées de l'expérience québécoise. *Revue française d'administration publique*(1), 109-128.

Brassard, A. (2006). L'évolution de la gestion scolaire depuis les années 1950, *Le Point en administration scolaire*, vol. 8 (no 4, été), p. 25-27.

Brassard, A. (2007). La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006). *FQDE*.

Brassard, A. (2008). Examen critique du projet de loi 88 amendant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives.

Brassard, A. (2009). Le projet de loi 88 : ses implications sur l'autonomie de l'établissement et sur les relations entre les échelons du système, *Le Point en administration de l'éducation*, 11(3), 11-14.

Brassard, A., Corriveau, L., Fortin, R., Gélinas, A. & Savoie-Zajc, L. (2001). Les directions d'établissement et les changements en éducation. Rapport d'étape du Groupe de recherche interuniversitaire sur les directions d'établissement (GRIDES). Montréal, Université

Brassard, A., Lusignan, J. & Lessard, C. (2002). Étude de cas sur l'expérience des changements en éducation dans trois commissions scolaires du Québec. Montréal : Université de Montréal, FSE, LABRIPROF-CRIFPE.

Brassard, A., Lusignan, J. & Pelletier, G. (2012). La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec : du discours à la pratique. Dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance: Les politiques de régulation par les résultats : trajectoires nationales, usages locaux*. Non publié: DeBoek.

Dembélé M & al Dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance: Les politiques de régulation par les résultats : trajectoires nationales, usages locaux*. Non publié: DeBoek.

Côté, L., Lévesque, B. & Morneau, G. (2007). L'évolution du modèle québécois de gouvernance: le point de vue des acteurs. *Politique et sociétés*, 26(1).

Goulet, S. (2011). De la formulation à l'implantation: expérience de la mise en oeuvre d'un projet éducatif et d'un plan de réussite d'une école primaire de la grande région de Montréal. Mémoire de maîtrise inédit, Université de Montréal.

Labelle, J. & St-Germain, M. (2001). Décentralisation et rapports de forces : évolutions et stratégies politiques. *Education et francophonie*, 29(2), 198-222.

Larocque, M.-J. & Deniger, M.-A. (2000). Mouvements d'opinion publique, presse écrite et éducation les grands quotidiens francophones et les États généraux sur l'éducation de

1995 : document d'interprétation de la revue de presse. Sainte-Foy, Québec Université Laval, Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire.

Lessard, C. (2006). La «gouvernance» de l'éducation au Canada : tendances et significations. *Education et sociétés*, 18(2), 181. doi: 10.3917/es.018.0181

Lessard, C. Desjardins, P.-D., & Université de Montréal. Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation (2008). Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques en quête de légitimité et d'efficacité : working paper et étude de cas. Montréal: Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation.

Lessard, C., Henripin, M. & Larochelle, M. (2004). Les politiques d'éducation au Québec: 1990-2003: Montreal: Université de Montréal, LABRIPROFCRIFPE (<http://www.labripro.umontreal.ca/index2.html>).

Lessard, C. (2007). Inventaire des politiques d'éducation au Québec portant sur l'enseignement primaire et secondaire de 1990 à 2006 : analyse et impacts des politiques scolaires canadiennes sur le personnel scolaire (Projet 2). Montréal: Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation Faculté des sciences de l'éducation Université de Montréal.

Lusignan, J., Lessard, C. & Brassard, A. (2001). Impacts des dernières réformes sur le réseau des commissions scolaires : rapport synthèse des groupes de discussion remis à l'Association des cadres scolaires du Québec. Montréal : Université de Montréal.

Mazouz, B. (2008). La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique. Québec : Presses de l'Université du Québec

Pelletier, G. (2004). La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur. 151-171.

Roy, G. & Deniger, M.-A. (2003). De mesures compensatoires à l'obligation de résultat : bilan critique des politiques scolaires d'intervention auprès des milieux défavorisés québécois. Centrale des syndicats du Québec

St-Germain, M. (2001). Une conséquence de la nouvelle gestion publique : l'émergence d'une pensée comptable en éducation. *Education et francophonie* 29(2), 10-44.

Annexe 2 – Analyse lexicographique

Glossaire Alceste

Ce glossaire est tiré de celui produit par les concepteurs du logiciel (Reinert, 1998b) et vise à éclaircir le vocabulaire plus technique qui est propre à la méthode Alceste.

Classification hiérarchique descendante (CHD)

La CHD constitue la méthode statistique permettant de définir les classes ou groupes lexicaux représentant un corpus de texte.

Il s'agit d'une technique descriptive d'Analyse des Données applicable à des tableaux présence/absence (croisant ici le vocabulaire et les unités de contexte : la valeur 1 signifie la présence du mot dans l'unité ; la valeur zéro son absence). La technique est itérative : Au premier pas, le tableau d'origine est décomposé [...] Une fois obtenu, chaque sous-tableau est analysé selon la même procédure.(Reinert, 1998, p. 41)

Clé contextuelle et valeur d'association

Chacune des formes est associée à une classe par le biais d'une clé d'association (qui n'est pas représentée dans le texte) ainsi que par une valeur de clé (0 à 9) qui représente la force du lien avec la classe (en fonction du χ^2 d'association). Dans le cadre de notre analyse, avons choisi de travailler directement avec le χ^2 d'association de chacune des formes en utilisant comme seuil une marge d'erreur de 0,01%.

Forme (réduite)

Une forme d'origine est un ensemble de lettres séparé par un caractère délimiteur reconnu : Le retour à la ligne, l'espace ou l'un des signes suivants : \$ / . ? ! ; : , " "

Les formes d'origine renvoient globalement aux différentes formes prises par les mots d'un texte, aux aléas statistiques et orthographiques [...] Une forme réduite est une forme transformée à l'aide d'un module d'ALCESTE ou par l'utilisateur à l'aide d'un éditeur de texte pour approcher le signifiant d'un mot [...]

Les types de réductions opérés dans Alceste :

- 1. Par reconnaissance de la racine et de la désinence (principalement pour les verbes irréguliers). Les formes ainsi réduites se terminent par le symbole "."*
- 2. Par reconnaissance uniquement de la racine. Les formes réduites ainsi traitées se terminent par le symbole "<"*
- 3. Par reconnaissance de la désinence seulement et dans le cas où plusieurs formes du corpus commencent par la même racine. Les formes réduites se terminent par le symbole "+"*.(Reinert, 1988, p. 38)

Lemmatisation

Il s'agit du procédé de réduction d'une forme par son lemme, soit sa forme canonique. Ce procédé représente une étape préliminaire à l'analyse faite par Alceste. Ce sont les formes ainsi réduites qui sont utilisées.

Annexes

Monde lexical (classe)

On appelle occurrence d'une forme sa position "matérielle" dans le texte par opposition à sa définition comme "type". Pour une même forme, il y a généralement plusieurs occurrences dans un texte. Lorsqu'il n'y en a qu'une, cette forme est appelée « Hapax ». (Reinert, 1998, p. 38).

Unité de contexte initiale (UCI)

On entendra par "corpus", tout ensemble de textes réunis par un analyste en vue d'une recherche particulière. Les différents "textes" ou "énoncés naturels" composant le corpus seront appelés "Unités de Contexte Initiales" ou [UCI]. (Reinert, 1998, p. 37).

Unité de contexte élémentaire (UCE)

On appelle segment de texte calibré (s.t.c.), un segment de texte de longueur inférieure à 240 caractères et se terminant, si possible, par une ponctuation [...] L'unité de contexte élémentaire est composée de un ou plusieurs segments de texte calibrés consécutifs. L'[UCE] est considérée comme l'unité statistique de base par le logiciel. L'objectif principal de la méthodologie est justement d'obtenir un classement de ces [UCE] en fonction de la distribution du vocabulaire. (Reinert, 1998, p. 37)

Variables exogènes

Ce terme est utilisé afin de désigner les «mots supplémentaires» utilisés afin de «coder» les éléments textuels utilisés. Il s'agit de *mots hors corpus* (ou "mots étoilés" ou mot de type "s"), définis lors de la retranscription du corpus pour décrire certaines caractéristiques des [UCI] (Reinert, 1998. P. 39).

Plans d'analyse utilisés dans Alceste

Le même plan d'analyse a été utilisé pour traiter les trois corpus. Le plan d'analyse standard a été conservé à deux exceptions : 1) les mots en majuscules sont analysés; 2) les mots non reconnus fréquents sont analysés. Les modifications suivantes ont été apportées aux textes :

Dans le texte

(Bernard) Landry
(François) Legault
(Gary) Stronach
(Jean) Charest
(Jean-Marc) Fournier
(Line) Beauchamp
(Mario) Dumont
(Michelle) Courchesne
(Pierre) Reid
(Sylvain) Simard
Action Démocratique (du Québec)
Article X
Association des cadres scolaires du Québec

Format Alceste

Bernard_Landry
Francois_Legault
Gary_Stronach
Jean_Charest
JM_Fournier
Line_Beauchamp
Mario_Dumont
Michelle_Courchesne
Pierre_Reid
Sylvain_Simard
ADQ
Article_X
ACSQ

Annexes

Centrale des syndicats du Québec	CSQ
Coalition Avenir Québec	CAQ
Comission scolaire	CS
comité(s) de parents	com_par
conseil(s) d'établissement	CÉ
convention de gestion et de réussite	CGRÉ
convention de partenariat	con_part
entente de gestion et de réussite éducative	EGRE
Fédération des comités de parents (du Québec)	FCPQ
Fédération des commissions scolaires du Québec	FCSQ
Fédération des directions d'établissement	FQDE
Fédération des syndicats de l'enseignement	FSE
Fédération nationale des enseignants du Québec	FNEEQ_CSN
gestion axée sur les résultats	GAR
Institut économique de Montréal	IEDM
l'Alliance des professeurs de Montréal	APM
Loi sur instruction publique	LIP
Loi sur l'administration publique	LAP
ministère de l'Éducation	MEQ
Ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport	MELS
Parti Libéral (du Québec)	PLQ
Parti Québécois	PQ
plan(s) de réussite	plan_reu
plan(s) stratégique(s)	plan_strat
projet de loi 124	PL124
projet de loi 88	PL88
Projet éducatif	pro_edu

Les variables exogènes pour le corpus média¹³⁶

Catégorie 1

Il s'agit du journal duquel provient l'UCI. Trois journaux francophones ont été retenus : Le Devoir, La Presse et Le Soleil. Il y a échantillonnage exhaustif des UCI provenant de chacun de ces quotidiens en fonction des critères de choix retenus¹³⁷.

Catégorie 2

Cette catégorie représente la variable temporelle associée à la date de parution de l'UCI (année et tercile) pour la période janvier 2000 à février 2012.

¹³⁶ Les variables exogènes pour le FCPE visent l'identification du locuteur et/ou du groupe qu'il représente et l'identification de l'objet (projet de loi) sur lequel se fait la prise de parole (ce qui détermine aussi une balise temporelle). Dans cette optique le lecteur peut se référer aux tableaux 1 et 2 du chapitre méthodologique.

¹³⁷ Voir méthode de sélection.

Catégorie 3

On propose de caractériser le contenu de l'UCI. Le terme « actualité » représente toutes les UCI à caractère d'abord informatif – les nouvelles. Ce premier groupe n'est jamais associé à un locuteur. Le terme « entrevue » représente un entretien direct ou indirect avec un locuteur : habituellement expert ou politique. Les éditoriaux représentent un texte d'opinion produit par le journal (qu'il s'agisse d'une position éditoriale, ou d'une chronique). Enfin les opinions (toujours associée à une grande catégorie d'acteurs) sont des lettres publiées par le journal. Elles sont toujours caractérisées par un locuteur, sauf dans le cas d'opinions citoyennes.

Catégorie 4

La catégorie locuteur vise à préciser « qui parle ». Cette variable, contrairement aux trois premières, n'est pas toujours associée à une UCI. Ainsi, les journalistes (lorsqu'ils ne prennent pas officiellement position par le biais d'une chronique ou d'un éditorial) ou les citoyens qui écrivent à titre personnel dans les pages opinion sont laissés comme locuteurs indéfinis.

Éditorialistes	Experts	Politiciens	Organisations
Boileau, Josée	Berthelot, Jocelyn	Beauchamp, Line	Centrale des syndicats du Québec
Breton, Brigitte	Deniger, Marc- André	Landry, Bernard	Commission scolaire de Montréal
Cardinal, François	Meirieu, Philippe	Legault, François	École nationale d'administration publique
Chouinard, Marie- Andrée	Proulx, Jean- Pierre	Reid, Pierre	Fédération des commissions scolaires du Québec
Collard, Nathalie	Tardif, Maurice		Fédération des établissements d'enseignement privés
Côté, Raymond	Turgeon, Marc		Fédération des syndicats de l'enseignement
Des Rivières, Paule			Fédération québécoise des directeurs d'école
Foglia, Pierre			Institut économique de Montréal
Gagnon, Katia			
Gagnon, Lysiane			
Ouimet, Michèle			
Roy, Mario			

Figure 4 - Structure des variables exogènes utilisées

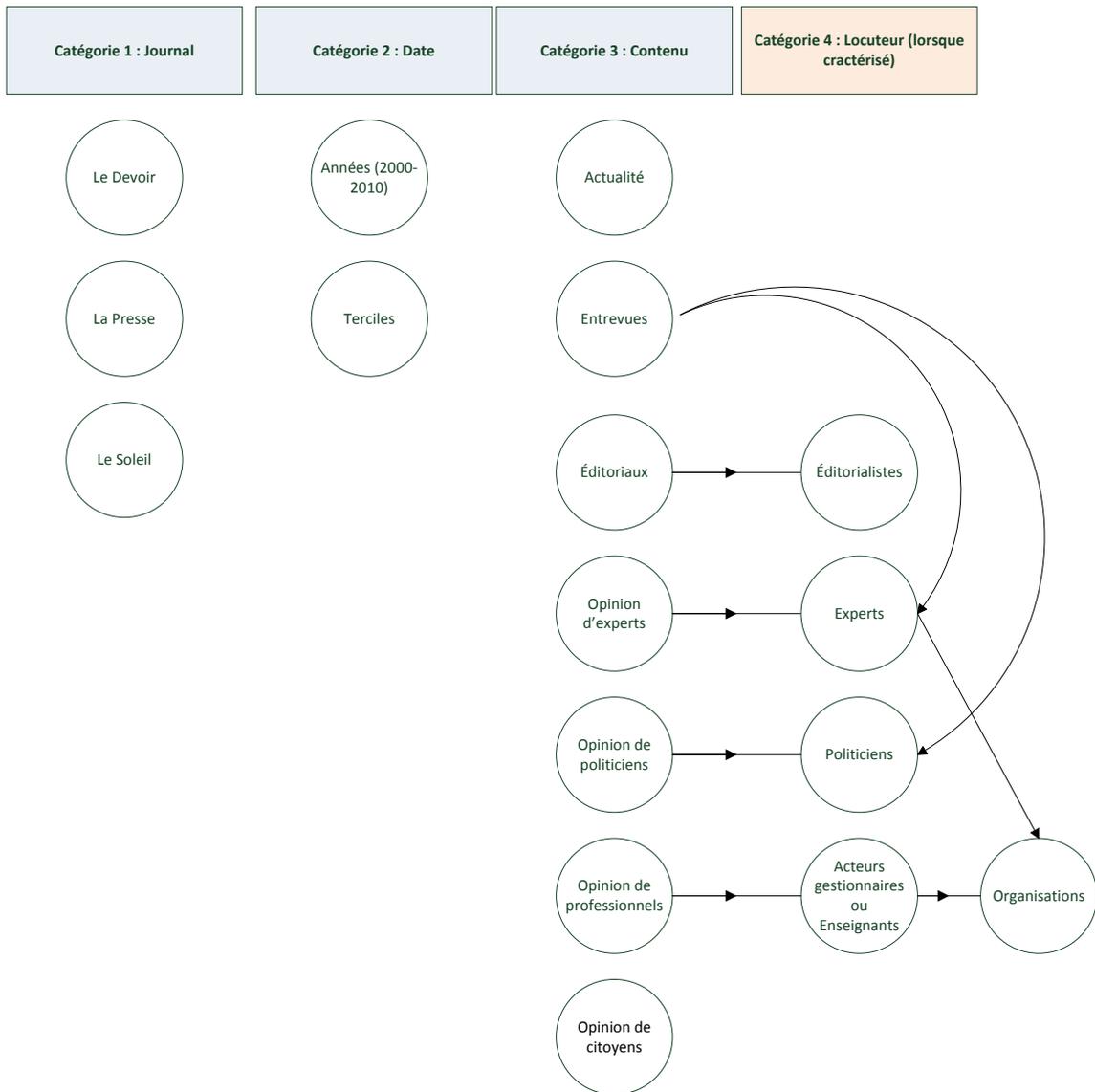


Tableau 6 – Formes caractéristiques des classes du corpus « médias »

C1 : gestion financière de l'éducation			C2 : l'école comme institution			C3 : mesure de la réussite scolaire			C4 : contenus et structures du curriculum		
Khi2	UCE	Formes réduites	Khi2	UCE	Formes réduites	Khi2	UCE	Formes réduites	Khi2	UCE	Formes réduites
321,86	163	gouvernement<	189,11	448	parent+	735,03	244	taux	683,67	74	français+
315,05	123	dollar+	174,78	400	enseigner	413,78	271	secondaire+	403,66	51	cycle+
307,74	109	budget+	130,97	171	CE	362,18	119	palmares	312,04	42	mathématiques+16
274,71	70	compressible	95,44	142	pédagogie<	342,14	151	décrocher	239,68	30	sport+
264,65	340	ministre+12	82,93	158	personnel+	270,98	97	diplôme+	220,66	25	anglais+
197,78	60	budgetaire+	72,2	124	pouvoir+	236,53	600	école+	204,08	29	langue+
196,25	50	milliard+	64,06	84	collectif	211,91	96	donnée+	168,31	26	deuxième+
161,53	57	pierre_reid	63,87	91	pro_educ	204,24	62	diplôme+	168,1	19	physique+16
158,45	280	éducation	63,66	184	travail<	192,06	190	réussite+	159,69	27	histoire+
145,3	50	sommet+	59,16	229	réforme+	178,32	67	comparer	149,07	46	apprenti<
143,49	239	CS	52,38	92	communauté<	169,7	55	classer	146,22	19	art+
124,19	34	dépense+	51,36	101	responsabilité<	151,05	68	cible+	145,93	13	sixième+
116,51	69	prochain+	48,56	68	local+1	147,08	117	privé+	141,98	18	maternel
102,28	31	libéral+1	45,63	74	role+	135,37	82	obtenir.	138,84	15	cinquième+
99,08	38	promettre.	44,44	77	membre+	129,89	130	objectif+	135,84	24	science+

Tableau 7 - Formes caractéristiques des classes du corpus « acteurs politiques »

C1 : protocole et rhétorique parlementaires			C2 : outils de reddition de comptes			C3 : démocratie et représentation			C4 : finalité de l'éducation, destinataires et prestataires			C5 : autonomie des établissements		
Khi2	UCE	Formes	Khi2	UCE	Formes	Khi2	UCE	Formes	Khi2	UCE	Formes	Khi2	UCE	Formes
72,97	30	heure+	290,31	85	plan_reu	126,43	25	démocratie+16	89,85	16	jeune+	46,44	44	enfant
71,49	41	colleagues+	214,87	77	PL124	95,16	23	commissaire	67,57	10	homme+	40,17	101	école+
59,1	32	député+	158,99	50	conseil<	84,99	13	intéresser	64,62	9	économie+16	37,76	28	enseigner

Annexes

58,77	26	remerci+er	128,37	44	CE	71,7	10	participat+io	61,09	6	devo+er	36,24	19	ressource+
56,69	31	amend+er	122,13	41	plan_strat	71,28	13	elu+	58,35	9	femme+	34,79	84	aller.
51,28	40	commission+	95,01	32	superieur+	71,11	16	electi+f	55,18	8	social	31,77	11	ger+er
47,12	40	parlementaire	93,45	34	pro_edu	69,8	21	population+	52,49	7	coeur+	31,77	11	manoeuvre+
41,63	22	exercice+	80,02	25	modifi+er	63,42	10	legitim+e	50,86	5	cultur<	31,22	21	capable+
41,32	80	PL88	68,38	23	centre+	58,73	18	gouvern<	50,86	5	facteur+	30,85	19	reuss+ir
40,4	57	travail<	60,94	18	prevoir.	58,41	14	presid+ent	50,7	6	diplome+	30,79	18	palier+
39,64	25	mot+	59,3	19	analyse+	58,29	37	scolaire+	49,26	11	societe+	27,33	11	marge+
38,95	27	article+	57,51	17	LIP	57,51	11	exerc+er	41,87	10	secondaire+	27,07	21	vivre.
37,36	24	position+	54,86	30	etablissem	49,17	8	electora+l	40,76	5	quartier+	25,95	9	milliard+
34,55	25	apport+er	54,73	19	prepar+er	42,87	6	influe+er	34,3	14	decroch+er	23,05	8	budgetaire+
33,8	20	travaux	46,26	39	loi+	37,77	10	droit+	30,96	4	vill+23	22,88	48	eleve+

Tableau 8 - Formes caractéristiques des classes du corpus «groupes d'intérêts civiques»

C1 : finalités de l'éducation, ses destinataires et			C2 : enjeux de la représentation civique			C3 : diagnostic des performances de l'école québécoise			C4 : gestion des ressources			C5 : outils de reddition de comptes		
Khi2	UCE	Formes	Khi2	UCE	Formes	Khi2	UCE	Formes	Khi2	UC	Formes	Khi2	UCE	Formes
113.56	120	educat+io	444.57	119	commissai	157.61	26	secondaire	125.26	15	financier+	221.86	117	plan_strat
111.50	113	eleve+	286.80	87	conseil<	120.82	22	taux	85.08	11	surplus	194.39	137	plan_reu
76.78	87	reussite+	205.35	55	plainte+	112.62	17	diplomation	80.38	26	gestion<	139.17	132	objectif+
57.56	30	adulte+	113.49	33	elu+	101.39	18	primaire+	70.33	12	financ+er	128.99	115	compte+
33.25	28	qualite+	101.14	27	traitement	79.78	11	retard+	64.26	19	ressource+	99.75	55	pro_edu+
33.23	23	profession	96.42	52	membre+	56.43	7	universit<	63.08	8	allocat+ion	54.61	47	tenir.
32.03	21	enseign+e	93.49	25	coopte+	56.43	7	cherch+eur	61.92	6	materi+el	53.28	35	con_part
30.54	18	contribu+	91.83	26	presid+ent	55.35	15	recherche+	59.19	9	budget+	48.02	70	orientation
30.15	17	societe+	78.27	21	design+er	48.33	6	passage+	53.23	7	humain+	46.12	41	cible+
28.75	28	grand+	76.94	29	com_par	48.33	6	ecart+	46.59	7	genere+	44.92	44	PL124

Annexes

26.68	12	mobilisat+	74.55	24	representa	47.67	7	prescolaire	46.59	7	budgetaire+	44.87	29	planifi+er
24.56	9	cœur	74.48	20	suffrage+	46.35	11	cours	42.61	28	service+	43.99	90	minist+12
23.93	20	jeune+	73.96	25	examen+	41.13	19	annee+	41.34	5	sain+	38.63	48	moyen+
22.41	15	perform+a	72.84	21	procedure	40.24	5	faible+	41.21	4	recuper+er	38.10	27	fixe+
21.78	17	developpe	66.02	58	PL88	40.24	5	progress+e	41.16	7	regime+	37.76	35	atteint<

Annexe 3 - Récits d'action publique

Acteurs gouvernementaux intervenants dans les Projet de loi 124 et 88 et séquences

Projet de loi 124 : parlementaires

Simard, Sylvain (PQ) : Ministre de l'Éducation

Yvon Marcoux (PLQ) : porte-parole de la première opposition en matière d'éducation

M. Thomas J. Mulcair (PLQ) : porte-parole de la première opposition en matière d'enseignement supérieur

Sylvie Lespérance (ADQ) : porte-parole de la seconde opposition en matière d'enseignement supérieur

Calendrier des débats retenus (36^e législature, deuxième session)

Présentation : 24 octobre 2002

Adoption du principe : 31 octobre 2002

Étude détaillée en commission

Séance d'ouverture : 4 décembre 2002

Séance de clôture : 10 décembre 2002

Consultations

Prise en considération du rapport de commission : 12 décembre 2002

Adoption : 13 décembre 2002

Projet de loi 88 : parlementaires

Michèle Courchesne (PLQ) : ministre de l'Éducation

Sébastien Proulx (ADQ) : porte-parole de la première opposition en matière d'éducation

Éric Laporte (ADQ) : porte-parole de la première opposition en matière d'enseignement supérieur

Marie Malavoy (PQ) : porte-parole de la seconde opposition en matière d'enseignement supérieur

Calendrier des débats retenus (38^e législature, première session)

Présentation : 13 mai 2008

Adoption du principe : 5 et 6 juin 2008

Étude détaillée en commission

Séance d'ouverture : 10 juin 2008

Séance de clôture : 18 juin 2008

Prise en considération du rapport de commission : 22 et 23 octobre 2008

Adoption : 28 octobre 2008

Liste des mémoires des acteurs professionnels

FCSQ (2002). Mémoire concernant le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique (projet de loi no 124).

FQDE (2008). Priorité à l'élève. Mémoire à la Commission de l'éducation sur les changements proposés à la loi sur l'instruction publique, Projet de loi 88.

FQDE (2002). Mémoire de la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement à la Commission de l'Éducation, Projet de loi 124, Novembre 2002.

FNEEQ-CSN et FEESP-CSN (2002). Projet de loi 124. Commentaires de la FNEEQ et de la FEESP à la Commission de l'éducation.

Liste des mémoires des acteurs professionnels

ACSQ (2008). Mémoire sur le projet de loi no 88, modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur les élections scolaires. Présenté à la Commission de l'éducation.

ACSQ (2002). Avis de l'Association des cadres scolaires du Québec au ministre de l'Éducation sur le projet de loi 124.

ADIGECS (2008). Mémoire de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec sur le projet de Loi 88. Présenté à la Commission de l'éducation.

ADIGECS (2002). Mémoire concernant le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique (projet de loi 124). Présenté à la commission de l'éducation de l'Assemblée nationale par l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires le 28 novembre 2002.

CSN (2008). Actualiser la gouvernance et la démocratie scolaire pour la revalorisation du système public d'éducation. Mémoire de la CSN présenté à la Commission parlementaire de l'éducation portant sur le projet de loi 88

CSQ (2008). Mémoire sur le projet de loi 88 : Pour une gouvernance scolaire favorable à la réussite éducative des jeunes et des adultes en formation.

CSQ (2002). La réussite ne se décrète pas. Mémoire présenté à la Commission parlementaire portant sur le projet de loi no 124 proposant des modifications à la Loi sur l'instruction publique.

FAE (2008). Pour une recentralisation au service de la réussite scolaire. Mémoire de la FAE présenté à la Commission parlementaire de l'éducation portant sur le projet de loi 88.

FCPQ (2008). Encore quelques pas à franchir... en vue d'une véritable modernisation de la gouvernance et de la démocratie scolaire. Prise de position de la Fédération des comités de parents du Québec en regard du projet de loi 88.

FCPQ (2002). Avis de la FCPQ sur le projet de loi 124.

FCSQ (2008). Position de la FCSQ concernant la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires. Document présenté dans le cadre des consultations que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport a menées sur la gouvernance et la démocratie des commissions scolaires.

Tableau 9 - Présentation synoptique des récits

	Récit 1	Récit 2	Récit 3
ENJEUX			Enjeu Éducation bien public
			L'éducation est un bien public dont la responsabilité relève de l'État, il doit en garantir l'indépendance et l'universalité de son accès
	Enjeux de la « réussite »		Enjeu de la réussite du plus grand nombre
	Il faut « passer de l'accès à l'éducation au succès » : « La réussite de 100% des jeunes » est une priorité dans la « société du savoir ». Il est de la responsabilité de l'État de s'assurer de la qualité du réseau public d'éducation.		Il faut assurer la réussite éducative du plus grand nombre, qui est un « idéal » à atteindre collectivement Cette réussite « large » vise des « objectifs humanistes de formation globale de la personne » La réussite est « multifactorielle », complexe, qui dépend de l'interaction de nombreux facteurs dont une partie échappe au contrôle de l'établissement
	Enjeux de démocratie scolaire		Enjeu de démocratie scolaire
Il faut revitaliser la démocratie scolaire.		Il faut dynamiser, raffermir la démocratie scolaire, la participation civique	
PROBLÈMES			Il faut protéger le caractère public de l'« institution scolaire » qui est menacé par les intérêts privés externes à l'école et par la fragmentation du réseau public (existence des écoles à projet particulier et du réseau privé) Urgence de revaloriser le système public d'éducation
	Important taux de décrochage et stagnation des taux de diplomation. Qualité du réseau public d'éducation.		L'abandon, l'échec scolaire, sont des situations dramatiques. Il faut assurer à tous l'atteinte de la « norme sociale » qu'est le diplôme d'étude secondaire
	Faible taux de participation aux élections scolaires.		Désengagement de la population envers les questions d'éducation, « état de santé » préoccupant de la démocratie scolaire

Annexes

	Récit 1	Récit 2	Récit 3
	<p><i>Problème de légitimité des structures particulièrement des CS :</i></p> <p>Manque d'intérêt de la population pour ce qu'il se passe au sein de la « grande boîte » que sont les CS</p> <p>Manque de transparence quant à leur fonctionnement, leurs règles de gouvernance</p> <p>Manque de communication envers la population en général, et envers les parents en particulier</p> <p>Aucun recours ou d'appel à disposition des parents à propos de décisions prises par les CS concernant leurs enfants</p> <p><i>Problème d'efficacité de l'ensemble du système :</i></p> <p>« Bureaucratisme » du fonctionnement des CS, Manque de transparence, de mécanismes de reddition de comptes, d'imputabilité</p> <p>Manque de coordination, de concertation des différents paliers du système</p>	<p><i>Problème de légitimité des CS:</i></p> <p>Manque d'implication des parents dans les élections scolaires, car c'est l'école qui doit être le lieu d'exercice de la démocratie scolaire.</p> <p>Il existe une « crise de confiance » dans l'école publique.</p> <p>CS sont une institution « déficiente, dépassée et mésadaptée de notre société actuelle », un « gouvernement dans un gouvernement ».</p> <p>Problèmes relatifs à la gestion des ressources financières par les CS qui dévient des montants consentis au sommet vers la base, au lieu d'aller directement aux élèves.</p> <p><i>Problème de l'« inefficacité » des CS :</i></p> <p>Les « hauts paliers décisionnels » sont mal placés pour « prendre des décisions adaptées aux besoins réels du milieu ».</p> <p>Les « instances administratives » sont beaucoup trop loin des réalités que vivent chacune des écoles pour prendre les décisions les plus efficaces. Ces décisions affectent directement la qualité de l'éducation.</p>	<p><i>Problème de légitimité des instances de gouvernance scolaire :</i></p> <p>Échec de la tentative de rapprocher les lieux de décision de la population à travers la décentralisation : on a « oublié de l'informer, de l'impliquer et de lui rendre des comptes »</p> <p>Problème de transparence et d'accès aux rouages de la gouvernance, concernant l'allocation des ressources, problème des « encadrements budgétaires »</p> <p>Perte de confiance dans le système public d'éducation</p> <p>Les CS manquent de transparence dans l'utilisation des sommes allouées par le MELIS, affectant ainsi les services aux élèves</p> <p>Urgence de leur redonner un nouveau souffle et de procéder à leur modernisation</p>
ACTIONS/ SOLUTION	Paliers du système et leurs interrelations : Maintenir les « paliers » ou redorer le « blason de la démocratie scolaire »	Paliers du système et leurs interrelations : une « réforme de structures »	Paliers du système et leurs interrelations Encadrement étatique et réaffirmation du palier intermédiaire, garant du bien public
	Maintien des trois paliers du système d'éducation « Valorisation du réseau public d'enseignement » Affirmation du caractère essentiel des CS : « pilier [du] réseau public d'éducation » (PLQ, PL88, Courchesne, AN) Définition et clarification des responsabilités et du rôle des différents niveaux d'action (majoritairement les CS)	Mise en place d'un système à deux paliers : le Ministère (définit les grandes orientations du système), les établissements (dont on reconnaît l'autonomie et la personnalité juridique). « Prise en charge locale » et « décentralisation vers le milieu ». Système de « gestion décentralisée » vers les écoles, « lieu d'exercice de la démocratie scolaire », accompagné d'un renforcement du pouvoir des directeurs d'écoles et de la marge de manœuvre de ceux qui enseignent. « Remettre l'école au cœur de notre système d'éducation » pour s'occuper moins des « structures » et plus de la réussite des élèves.	Réaffirmer l'éducation comme bien public nécessite la pleine « prise en charge » par l'état : « recentralisation au service de la réussite scolaire » État définit les grandes orientations ou « vision d'ensemble de ce que doit être l'éducation » qui est partagées par la société Modernisation des CS à qui l'on confie plus de responsabilités et dont on redéfinit les missions: missions de promotion de l'éducation bien public, mission d'assurer la réussite éducative CS comme « institution publique », « relais » des valeurs collectives, des priorités sociétale, garantes de l'indépendance du réseau face à toute forme de pressions exogènes (FAE, 2008).
	Articulation entre les paliers : coordination entre paliers et contractualisation	Articulation entre les paliers : des outils de gestion adaptés à la réalité de chacun des milieux	Une meilleure utilisation des ressources publiques pour porter les services éducatifs jusqu'à la classe
	Outils de « planification » : « leviers » pour créer des	Planification fondée sur la « volonté du milieu de se prendre	Resserrement de l'encadrement ministériel sur les paliers du système pour

Annexes

	Récit 1	Récit 2	Récit 3
	<p>« conditions favorables » à la persévérance et à la réussite de tous les élèves (PLQ, PL124, Simard, CÉ)</p> <p>Outils de « contractualisation »: mécanismes d' « entente contractuelle » pour « rendre publics » les planifications stratégiques, et surtout les moyens que l'on entend attribuer ; création d'une « chaîne » entre tous les paliers : alignement dans un souci de cohérence et dans le respect de la marge de manœuvre de chacun des acteurs</p> <p>Évaluation des résultats du système : fixation d'orientations et d'objectifs communs aux différents niveaux du système qui doivent être « mesurables » « identifiables » (PQ, PL88, Malavoy, AN)</p> <p>Reddition de comptes verticale et horizontale : renforcement de l'imputabilité vis-à-vis de la population par rapport aux décisions prises (par les élus pour offrir le meilleur service) et aux résultats ainsi que par rapport au palier supérieur</p>	<p>en main » et non sur la centralisation.</p> <p>Les outils doivent être « adaptés à la réalité de chacun des milieux »</p> <p>Pour atteindre « cibles » fixées: le leadership des écoles est un facteur essentiel. Seul le directeur d'école peut « mobiliser ses troupes autour d'un projet commun: la réussite de l'élève ».</p> <p>Pour avoir des résultats, « il faut s'assurer d'une chaîne d'imputabilité » pour identifier les acteurs qui ont réussi et « ceux qui n'ont pas réussi » à remplir leur mission.</p> <p>Cette imputabilité doit se faire directement de l'établissement envers le Ministère et envers la communauté : l'école « rendra des comptes à sa communauté ainsi qu'à l'État »</p>	<p>s'assurer d'une meilleure gestion des ressources publiques, et pour redonner une emprise au MELS sur la mise en œuvre des grandes orientations nationales</p> <p>Mise en place de « balises gouvernementales » au niveau CS: contrôle administratif et budgétaire, reddition de compte sur les procédures et l'utilisation des moyens</p> <p>Resserrement de l'encadrement des directions d'établissement pour une meilleure transparence au niveau de la gestion des budgets</p> <p>Remise en question du financement public du réseau privé dans la perspective d'une meilleure utilisation des ressources publiques (FAE, 2008)</p> <p>La mobilisation des personnels de « première ligne »</p> <p>« Renversement » de perspective : il faut recentrer tous les efforts sur les mesures et moyens mis en œuvre pour l'atteinte de la réussite, plutôt que sur les objectifs à atteindre</p> <p>Soutien des personnels, « artisans du système », pour s'assurer de leur engagement, de leur mobilisation, dans le respect de leur autonomie</p> <p>Mise en place d'instruments véritablement au service de la réussite des élèves : projet éducatif et plan de réussite comme fruit du travail de consultation auquel participe l'équipe école</p>
	Changement de mode de désignation des commissaires et composition du conseil		Légitimation des instances démocratiques : élection du président et composition du conseil
	<p>Élection du président de la CS au suffrage universel</p> <p>Augmentation du nombre de parents au conseil des commissaires</p> <p>Ajout de membres cooptés (avec expertise dans domaine donné)</p> <p>Réduction du nombre de commissaires: « signe d'une bonne gouvernance »</p>		<p>Élection du président au suffrage universel</p> <p>Représentation des personnels des établissements au conseil des commissaires</p> <p>Pas de commissaires cooptés « non élus »</p>
	La création d'un protecteur de l'élève, pour recevoir les plaintes individuelles		Création d'un ombudsman pour améliorer la reddition de comptes sur les services offerts par la CS
	<p>Mise en place par la CS d'une procédure d'examen des plaintes formulées par les élèves ou leurs parents concernant des décisions administratives sur des situations particulières qui sont prises par la commission scolaire</p> <p>Introduction du protecteur de l'élève, neutre et indépendant, personne qui sera désignée par le conseil des</p>		<p>Création d'un ombudsman traitant les plaintes des parents et élèves mais aussi du personnel des établissements</p> <p>Plaintes limitées aux domaines administratifs reliés aux services aux élèves et non pas liées aux questions de pratiques professionnelles et des « actes posés dans le cadre de services directs aux élèves »</p>

Annexes

	Récit 1	Récit 2	Récit 3
	commissaires pour lui formuler un avis		
CONSEQUENCES	Maintien des structures et amélioration du système		
	<p>Amélioration de la concertation et répartition des pouvoirs pour rétablir le lien de confiance entre les divers intervenants</p> <p>Nouvel essor donné aux CS à travers la mobilisation des acteurs dans un « travailler ensemble » autour de la réussite scolaire</p> <p>Amélioration de la qualité du réseau public d'éducation, de la transparence de ses structures éducatives</p> <p>Renforcement du lien entre les orientations ministérielles et le service offert à l'élève</p>	<p>Bureaucratisation du système et dilution de la responsabilité en matière de décrochage scolaire</p> <p>Coûts en termes d'investissement dans les « structures » au détriment d'un investissement au bénéfice des élèves et des enseignants « qui ont besoin de ressources financières pour donner un service adéquat aux élèves »</p> <p>Structures administratives ne permettront pas de s'adapter au marché du travail dans une économie mondiale, dans une société où il y a de la « compétition »</p> <p>Renforcement de la centralisation des pouvoirs qui ne favorisera pas la réussite des élèves</p>	<p>Garantir le caractère public de l'éducation, dans le souci des valeurs d'équité, de justice sociale, d'égalité des chances</p> <p>Assurer l'accès à la même gamme de services éducatifs pour tous</p>
	Non-maintien des structures		
	<p>Coûts additionnels, baisse d'efficacité (embauche de milliers de fonctionnaires pour gérer les fonds investis dans l'éducation)</p> <p>Alourdissement de la bureaucratie du Ministère et renforcement de la centralisation car les écoles ne peuvent gérer elles-mêmes la distribution des ressources entre elles « s'il n'y avait pas de palier régional de décision, c'est l'État québécois qui prendrait toutes les décisions, et ça provoquerait plus de centralisation » (PQ, PL88, Malavoy, AN).</p> <p>Suppression des CS serait « contraire à la tendance selon laquelle « les gens des régions puissent avoir l'occasion de se prendre en main »</p>	<p>Réussite des élèves et la baisse du taux de décrochage passe par la décentralisation des ressources vers les écoles et le dégageant de ressources mises dans les structures.</p> <p>Amélioration de la gestion et du fonctionnement des écoles : décentralisation permet « d'établir beaucoup plus clairement qui est responsable de quoi en éducation », de donner les outils aux enseignants et directeurs pour lutter contre le décrochage.</p> <p>Une « gestion par les écoles amène nécessairement une gestion des ressources plus adaptées à la clientèle ».</p> <p>Rétablissement de la confiance des parents qui « paient des taxes scolaires » et qui confient leurs enfants à l'école et à un système d'éducation qui soit là pour « donner du service à des enfants et à des élèves ».</p> <p>Permettre aux parents de vivre la démocratie scolaire dans l'école, « avec leur communauté ».</p>	<p>Fragilisation du réseau public d'éducation</p>
Instruments et outils			
<p><i>Planification :</i></p> <p>Amélioration de la réussite grâce aux « leviers » que sont les plans de réussite</p> <p>Coordination des paliers (« arrimage et cohésion »)</p>	<p>Risques concernant l'opérationnalisation de la réussite en termes quantitatifs et reddition de compte (débattus dans PL124) :</p>	<p>Plan de réussite peuvent être efficaces si pris en main par le milieu</p> <p>Une gestion décentralisée vers les écoles serait plus efficace, compte tenu du fait que « l'école est la mieux placée pour connaître son organisation optimale ».</p> <p>Le leadership qui sera exercé dans chacune des écoles</p>	<p><i>Resserrement de l'encadrement étatique sur les paliers intermédiaires:</i></p> <p>Meilleur contrôle de l'utilisation des ressources publiques permet de garantir l'accès au bien éducatif « dans un souci d'équité et d'égalité des chances »</p> <p>Amélioration de la transparence de rouages institutionnels grâce à la reddition de compte sur les procédures et sur les moyens mis en œuvre.</p> <p>Rétablissement de la confiance de la population dans ces instances</p>

Annexes

	Récit 1	Récit 2	Récit 3
	<p>Amélioration de la reddition de comptes (imputabilité) et transparence de la gestion grâce aux plans stratégiques</p> <p><i>Contractualisation</i> : vers un réseau public d'éducation ordonné, transparent, dont les dirigeants sont imputables</p> <p>Gouvernance basée sur un partage de l'information, une capacité de communiquer et de rendre des comptes aux parents, à la population et au gouvernement</p> <p>Amélioration de la concertation entre les différents paliers du système éducatif et rétablissement des liens de confiance entre ces derniers : travailler ensemble pour le bien des élèves</p> <p>Réponse à la nécessité d'améliorer la transparence (allocation et l'utilisation des ressources, atteinte des objectifs fixés à l'échelle du système, respect des « engagements publics »)</p> <p>Mobilisation de l'ensemble des acteurs vers des objectifs commun. Ces instruments doivent permettre d'évoluer vers un réseau public d'éducation ordonné, transparent, dont les dirigeants sont imputables</p> <p>Amélioration de la réussite grâce à une mesure des résultats non pas à des fins « bureaucratiques » mais pour apporter des « correctifs sur les moyens » (PLQ, PL88,</p>	<p>permettra « d'atteindre des cibles qu'on pourrait s'être fixées »</p> <p>Études de l'OCDE qui comparent la situation de nombreux pays indiquent que la solution à l'efficacité du système d'éducation repose sur la décentralisation et l'autonomie des écoles.</p> <p>Au contraire la planification et alignement des paliers du haut vers le bas entraînent des risques de « bureaucratisation » du système et la dilution de la responsabilité en matière de décrochage scolaire.</p> <p>Contractualisation crée bureaucratie supplémentaire (production de rapports) qui dévie les ressources au détriment des services à l'élève.</p> <p>Imposer une plus grande reddition de comptes des CS au ministère est un « constat d'échec » des CS face aux problèmes des élèves » : on tente de les surveiller car elles « ne réussissent pas leur travail ».</p>	<p><i>Des plans de réussite au service de la réussite</i></p> <p>Plans de réussite articulés aux besoins du milieu, qui permettent d'explicitier les mesures et moyens nécessaires à la réussite</p> <p><i>Reddition de compte sur les résultats à travers les instruments de contractualisation :</i></p> <p>L'obligation de résultat au niveau de l'établissement n'a pas de sens (échelon inapproprié) et dénature les finalités éducatives (en lien avec une conception « large » de la réussite)</p> <p>L'introduction de « cibles », d'objectifs chiffrés, ne fera que « piéger » les objectifs nationaux dans une « gestion comptable » et ne servira pas la réussite des élèves</p> <p>Les instruments proposés vont démobiliser les personnels et faire peser une pression accrue sur les personnels qui devront « faire plus avec moins »</p> <p>Ils instaurent une « chaîne d'imputabilité à l'échec » qui fait peser sur les épaules du personnel la responsabilité d'atteindre des cibles chiffrées, alors que la réussite dépend aussi de facteurs en dehors du contrôle de l'établissement</p> <p>Effets pervers de l'obligation de résultats (bachotage, concurrence accrue, pratiques d'exclusion de certains élèves, taux artificiellement gonflés etc.)</p> <p>Création d'un « bourbier bureaucratique »</p>

Annexes

	Récit 1	Récit 2	Récit 3
	Courchesne, AN)		
	Changement de mode de désignation des commissaires et composition du conseil		
	<p>Élection au suffrage universel du président donnera au président une légitimité, un rôle de « leader »</p> <p>Renforcement du pouvoir politique des CS</p> <p>« Faire progresser la démocratie scolaire » : incitation de la population à participer aux élections scolaires.</p> <p>Ajout de membres cooptés (experts) : légitimation des décisions prises et de l'instance même qu'est le conseil.</p>	<p>Élection du président au suffrage universel ou instauration de membres cooptés</p> <ul style="list-style-type: none"> - ne vas pas renforcer la légitimité des CS; - ne va pas redonner aux parents, aux citoyens du Québec « qui paient des taxes scolaires » l'envie de participer à ces élections. <p>Seule la « prise en charge » de l'école par elle-même peut enrayer la crise de confiance dans l'éducation publique</p>	<p>Élection du président consolidera sa légitimité et son rôle d' « interlocuteur du monde scolaire »</p> <p>Contribuera à raffermir la légitimité démocratique des CS</p> <p>Absence des personnels dans le conseil contredit la nécessité d'engager les personnels dans l'atteinte de la réussite éducative</p> <p>Occasion manquée de véritablement renforcer la démocratie scolaire</p> <p>Ajout de membres cooptés fait peser le risque d'une perte d'indépendance de l'institution scolaire et de l'intrusion d'intérêts externes à l'école</p>
	Création d'un protecteur de l'élève		
	<p>Protecteur de l'élève sera une assurance additionnelle pour les parents que leurs « enfants reçoivent le niveau de service auquel ils ont droit comme citoyens »</p>	<p>Établissement du protecteur de l'élève dissocié de la CS n'est pas une solution mais le symptôme d'un « dysfonctionnement » : l'incapacité des CS à s' « autoréguler ».</p> <p>Situation qui pousse un parent à s'intéresser à un protecteur de l'élève « parce qu'il a l'impression, dans l'attribution des ressources, que son enfant n'a pas eu ce à quoi il avait droit ».</p>	<p>Permet de « dénoncer les stratégies déployées par la commission scolaire pour éviter de fournir tous les services auxquels les élèves ont droit »</p> <p>Risque lié à l'établissement d'un « protecteur de l'élève » : favorise les comportements des parents comme « consommateurs d'école » plutôt que comme « partenaires de l'école »</p> <p>Risque de voir ce protecteur s'immiscer dans les « règles de métier » qui relèvent de l'autonomie professionnelle</p>

Citations associés aux éléments de récits

Récit 1

Enjeux

Réussite et lutte contre le décrochage scolaire

« La réussite du plus grand nombre, on l'aura compris, doit inspirer chacun de nos actes, dès qu'il s'agit d'éducation. Au Sommet du Québec et de la jeunesse, nous nous sommes engagés, à la suite de deux consensus vitaux pour son avenir, engagés pour que 100 % des jeunes réussissent à l'école, engagés pour placer l'éducation au coeur des priorités du Québec. Un réinvestissement substantiel dans les réseaux de l'éducation s'en est suivi, avec l'obligation pour chacun des établissements d'enseignement de produire son plan de réussite à partir d'objectifs quantifiables et de rendre publics ses résultats. Ces dernières années, des établissements d'enseignement et des commissions scolaires ont modifié leurs pratiques; des écoles ont revu leurs projets éducatifs pour lutter plus efficacement contre le décrochage, principal obstacle, principal défi qui se présente à la population du Québec actuellement. La lutte au décrochage, la lutte pour la persévérance scolaire doit être dans l'esprit de tous les Québécoises et Québécois, et tous les moyens doivent être mis en oeuvre; c'est ce que nous faisons actuellement pour combattre ce fléau du décrochage » (Simard, 2002, AN)

« Depuis un an maintenant que j'exerce cette fonction, j'ai eu l'occasion à plusieurs, plusieurs reprises de me rendre dans différentes classes, pas uniquement les écoles, mais dans les classes, au primaire, au secondaire, dans différentes régions du Québec, et je n'ai aucun doute, aucun doute que nous avons et que nous partageons collectivement, à l'ensemble du Québec, cet objectif premier qui est cette réussite scolaire. » (Courchesne, 2008, AN).

« Si notre système d'éducation est une belle réussite, il a aussi ses lacunes. Sur le chemin de la réussite scolaire, nous perdons des passagers et beaucoup n'arrivent pas à destination. En effet, nous avons constaté qu'un trop grand nombre de nos tout-petits redoublent au primaire, que beaucoup trop de nos adolescentes et surtout de nos adolescents, malheureusement, décrochent au secondaire ». (Simard, 2002, ÉN)

« Améliorer la réussite de nos élèves ou de nos étudiants, à la fois pour eux, mais aussi pour l'ensemble de la société. [...] c'est une condition de succès et de progrès sur le plan social, sur le plan économique, pour toute la société québécoise » (Marcoux, 2002, AN).

« L'atteinte d'une meilleure réussite, l'évaluation d'une performance des institutions d'enseignement, l'amélioration du taux de diplomation, la reddition de comptes, je pense que nous sommes tous d'accord avec ces objectifs » (Marcoux, 2002, AN).

Enjeu de démocratie scolaire

« Cela dit, Mme la Présidente, rappelons-nous qu'en novembre dernier, lorsque l'ADQ a déposé sa motion de non-confiance, ils l'ont fait justement sur la base qu'il n'y a plus de participation aux élections scolaires, puisqu'en novembre dernier effectivement nous avons connu peut-être, dans l'histoire de ces commissions scolaires, le taux de participation... un des taux de participation les plus faibles au Québec et nous convenions, à ce moment-là, tous et toutes en cette Chambre, qu'il n'était pas souhaitable que ce taux de participation soit si bas et qu'il fallait se questionner sur notre capacité et les façons de pouvoir augmenter ce véritable... d'augmenter ce taux de participation. » (Courchesne, 2008 AN)

« J'aimerais rappeler, d'entrée de jeu, pourquoi nous sommes ici, pourquoi cette commission siège-t-elle aujourd'hui, qu'est-ce qu'il y a en amont, qu'est-ce qui s'est passé dans la société québécoise qui nous donne le devoir, aujourd'hui, de passer du temps ensemble, d'abord parce qu'il y a des événements qui ont comme un peu alerté l'opinion publique et la nôtre également, comme quoi, au plan de la démocratie scolaire, ça ne tournait pas tout à fait rond. Vous vous souvenez très bien que, l'automne dernier, tout le monde a été stupéfait, autant les tenants du maintien des commissions scolaires, comme je le suis, comme l'est le Parti québécois, que ceux qui veulent leur abolition; on a tous effectivement été sous le choc de résultat qui manifestement ne montrait pas un intérêt très grand de la population pour le résultat de ces élections. Donc, il y a ce qu'on appelle... En langage sociologique, on appelle ça des facteurs précipitants, c'est-à-dire des choses qui déclenchent une réflexion, qui la précipitent, qui nous obligent à regarder ce qui se passe. » (Malavoy, 2008, ÉN)

Lecture des problèmes à la lumière des enjeux de réussite et de démocratie scolaire :

« Et on s'aperçoit que les paliers décisionnels peut-être ne travaillent pas suffisamment en concertation, mais, je dirais, le vrai mot, c'est en «complémentarité», en complémentarité. La ministre octroie des enveloppes budgétaires à une commission scolaire qui a la responsabilité de répartir les ressources financières, matérielles, humaines à l'ensemble de ses écoles. Ce sont 3 000 écoles au Québec, et ça doit se faire en toute équité. Ça, ça va bien. Mais on s'aperçoit dans certains cas que de pouvoir s'assurer que les orientations gouvernementales sont appliquées selon des ordres de priorité, de la façon dont on peut s'attendre, avec une compréhension des sommes investies... » (Courchesne, 2008, AN).

« [...] l'éducation, c'est bien reconnu, est un bien public, mais l'éducation est, d'abord et avant tout, une des missions fondamentales de l'État, c'est une responsabilité de l'État. L'État a la responsabilité d'en définir les grandes orientations. La ministre a la responsabilité d'accepter le régime pédagogique. Mais, parce que nous avons beaucoup décentralisé, une fois qu'on a fait ça, bien on a beaucoup moins de moyens et de capacité de nous assurer que ces orientations... Puis, quand je parle d'orientations, je parle de décrochage scolaire, je parle des enfants en difficulté, je parle de l'enseignement et de la maîtrise de la langue française, je parle des saines habitudes de vie, je parle de la lutte contre la violence à l'école, en fait des sujets qui font partie du milieu de vie qu'est l'école. Or, on s'aperçoit qu'il est difficile de pouvoir situer, d'une commission scolaire à l'autre, de pouvoir situer avec exactitude la façon dont elles s'accomplissent de leurs tâches » (Courchesne, 2008, AN).

« On a bien senti, Mme la Présidente, qu'il y avait un malaise certain, un malaise certain qui mérite qu'on s'y attarde, qui mérite effectivement que nous adoptions ce projet de loi qui est devant nous pour très certainement améliorer ce que nous appelons la gouvernance des commissions scolaires » (Courchesne, 2008, AN).

« Et ce qu'on s'aperçoit surtout, dans un enjeu de débat démocratique, c'est qu'on s'aperçoit que peut-être que ces enjeux sont inexistantes, et ce qui explique que la population ne se rend plus voter parce qu'elle se sent trop loin de sa commission scolaire, elle ne la connaît pas, elle ne la comprend pas, mais surtout elle ne possède pas l'information pertinente et adéquate pour s'impliquer et surtout pour se prononcer au moment du vote » (Courchesne, 2008, AN).

« [...] les commissions scolaires avaient leurs façons de faire, avaient très certainement des structures, disons-le, lourdes, des structures qui ne faisaient pas nécessairement place à la discussion, ne faisaient pas nécessairement place à l'ouverture, à la transparence » (Courchesne, 2008, ÉN).

Actions solutions et conséquences associées

Sur le maintien d'un système à trois paliers et l'amélioration du système

« Le premier de ces principes est la nécessité de conserver la commission scolaire comme instance de gouvernance vouée exclusivement à L'éducation préscolaire et à L'enseignement primaire et secondaire au Québec. Seule une telle instance peut garantir partout au Québec une accessibilité complète à tous les services éducatifs, une offre de service répondant à l'ensemble des besoins de la population de même qu'une équité quant à la nature et à la qualité des services offerts à tous les élèves quel que soit leur lieu de provenance. » (FCSQ, Loi 88, p. 1-2)

« ce n'est pas de la mécanique, on n'est pas en train simplement de travailler des rouages les uns par rapport aux autres; on est en train de se demander comment faire que les 9 milliards de dollars que collectivement nous sortons de nos poches soient rendus de la meilleure façon possible auprès de chacun de nos enfants pour les aider à apprendre et à être heureux d'apprendre, et pour ça il faut un système, et pour ça il faut qu'il y ait, je le redis, un palier régional où on prend un certain nombre de décisions » (Malavoy, 2008, AN).

« M. le Président, nous avons aussi bien sûr discuté de différents aspects pour nous assurer que cette démocratie, elle pouvait s'exercer favorablement, et c'est pour ça que, dans la loi, pour la première fois, nous campons très clairement la mission de la commission scolaire, pour qu'il n'y ait pas de confusion, et qu'on campe aussi très clairement le rôle et les responsabilités de chacun des commissaires » (Courchesne, 2008, ÉN).

« Le projet de loi vient clarifier la répartition des responsabilités entre la commission scolaire, le conseil d'établissement et le personnel de l'école.[...]. Il répond à une véritable attente du milieu scolaire qui souhaite que les liens entre le projet éducatif déjà prévu à la loi et le plan de réussite soient précisés de manière à éviter le chevauchement ou la répétition des démarches d'analyse, de planification et d'évaluation » (Simard, 2002, AN).

« Cette loi parce qu'elle semble, à premier abord, elle semble technique. Mais je peux vous assurer qu'elle modifiera de façon très importante et, je dirais, en profondeur, modifiera en profondeur les façons de travailler, les façons de faire, les façons de communiquer, mais les façons surtout de mobiliser tous les intervenants qui doivent être mobilisés pour assurer cette réussite et s'assurer que nous conservons, comme société, un réseau public d'éducation qui offre une qualité d'enseignement qui soit mesurable » (Courchesne, 2008, ÉN).

Sur les instruments de planification, de contractualisation et de reddition de compte

Sur la planification stratégique :

« le projet de loi n° 124 modifie la Loi sur l'instruction publique pour y prévoir l'obligation de chaque école et de chaque centre de formation professionnelle et centre d'éducation des adultes de se doter d'un plan de réussite qui comporte notamment les objectifs à atteindre pour améliorer la réussite des élèves et les moyens pour atteindre ces objectifs. Il établit les règles pour l'élaboration et l'approbation de ces plans. » (Simard, 124, AN)

« Le projet de loi propose une piste particulièrement intéressante à ce sujet. Sa trame de fond, comme nous la comprenons, repose sur la notion de planification au service de la réussite. Cette planification donne lieu à la prise d'engagements publics et à une reddition de comptes sur le respect de ces engagements, dans un contexte de transparence. » (ADIGECS, 124, p. 2)

Sur les instruments de contractualisation :

« Il est vrai donc qu'un des éléments très central du projet de loi, c'est de créer, je dirais, une chaîne entre tous les paliers. Il y a une chaîne qui est créée et je vais employer les mots exacts

par une convention de partenariat entre la ministre et chacune des commissions scolaires et puis une autre chaîne qui continue entre chacune des commissions scolaires et les directions d'établissement, avec ce qu'on appelle les ententes de gestion et de réussite éducative. Quand on met ça bout à bout, on pourrait en faire un dessin, ce serait facile, on voit qu'il y a une chaîne donc du haut vers le bas ou du bas vers le haut, peu importe. L'équilibre à tenir, et c'est avec ce regard-là que, moi, je vais aborder la suite des travaux, l'équilibre à tenir, c'est bien sûr qu'il y ait de la cohérence mais aussi qu'il y ait de la marge de manœuvre. Si cette chaîne devait apparaître comme une chaîne d'autorité du haut vers le bas, avec une possibilité pour l'État de décider du sort de ce que les gens devront faire, là il y aurait des choses éventuellement à revoir. » (PL88, PQ, Malavoy, AN)

« Je disais que nous avons trois paliers qui, de par ce projet de loi, doivent travailler de façon plus concertée. Qu'il y ait donc, entre la ministre et ses orientations ministérielles et la commission scolaire une convention de partenariat pour définir les grandes lignes de ce qu'on doit faire, nous sommes en accord avec ça dans la mesure où il y a bien engagement de part et d'autre. Il ne s'agit pas d'avoir simplement des orientations qui disent quoi faire et qui n'aient rien à proposer. Je pense que c'est un mécanisme qui devrait permettre aux commissions scolaires et à la ministre d'avoir des rapports bien encadrés mais aussi de réciprocité. La même chose entre une commission scolaire et ses écoles. Là aussi, ce projet de loi, il ne change pas tout, mais il dit qu'à travers un plan de gestion et de réussite éducative les écoles et la commission scolaire devront convenir de leurs façons de travailler, devront se donner des objectifs mesurables ? c'est le thème finalement qu'on a choisi ? et donc qu'il y ait, dans cette structure... Qu'il y ait donc une obligation de travailler ensemble, je le résumerais comme ça. C'est quoi, des conventions? C'est l'obligation de travailler ensemble avec évidemment toujours à l'esprit qu'on le fait pour le bien des élèves, des jeunes, des enfants qui sont dans nos écoles. » (Malavoy, 2008, EN).

Sur le débat cibles/objectifs mesurables :

« Dans le projet de loi initial, on indiquait que, dans l'entente entre les commissions scolaires et les établissements, les écoles, il fallait qu'on ait des objectifs et des cibles à atteindre précises. Beaucoup de gens sont venus nous dire en commission, en auditions publiques: Attention, si les cibles, ça veut dire des cibles quantifiables, on ne veut pas, on se sent piégés dans cette formulation-là; on trouve que des cibles, c'est trop précis, ça risque de nous faire dire à la fin de l'année: Vous ne les avez pas atteintes, etc. Toujours est-il que, dans la discussion, qui a duré un certain temps, on s'est finalement entendus sur un mot, un peu différent, mais on s'est entendus dessus, qui est non pas d'avoir des cibles précises, qui semblaient trop contraignantes pour des gens, mais d'avoir des objectifs ? ça, d'accord ? puis on a ajouté «mesurables». Vous me direz: C'est quoi, la différence entre des objectifs mesurables et des cibles? Peut-être que ça se ressemble. Mais on a passé du temps à faire cette modification-là pour satisfaire, entre autres, les gens des écoles, qui veulent bien passer à des exercices d'évaluation mais qui ne veulent pas se sentir engagés dans des corridors trop étroits. » (Malavoy, 2008, EN).

Sur la reddition de comptes :

« pour nous, il est important que nous puissions maintenir un réseau public d'éducation qui réponde à ces besoins, mais qui soit, parce que ça fait partie de notre responsabilité, un réseau de l'éducation qui soit ordonné, qui soit flexible, parce que je pense que c'est très important qu'il le soit, mais qu'il soit transparent ? ça aussi, ça a été réclamé par l'ensemble de la population ? un réseau public dont les dirigeants sont imputables, un réseau public où la gouvernance fait appel à ce partage de l'information, à cette capacité de communiquer et à cette capacité de rendre des comptes aux parents, à la population et bien sûr au gouvernement. » (PLQ, PL88, Courchesne, EN).

« Autre élément qui a été beaucoup discuté, puis ça a été évoqué tout à l'heure, c'est la fameuse question des cibles. On va regarder ça aussi. Que l'on se donne une obligation de résultat, je pense que tout le monde peut comprendre que c'est légitime, on ne peut pas seulement, dans la vie, avoir des objectifs et puis ne pas atterrir avec des résultats qui soient mesurables, identifiables. Cela dit, et là je suis sensible à ce que des gens sont venus nous exprimer, certaines craintes sont à l'effet qu'on mette toute la responsabilité sur le dos des gens qui vont être les plus près de l'exécution des tâches, les enseignants entre autres. Or, dans cette chaîne que j'évoquais tout à l'heure, il y a, bien entendu, le rôle des enseignants et le rôle de tous les paliers, mais il faut s'assurer qu'il n'y ait pas, si vous voulez, les contraintes, d'un côté, sans forcément les moyens et les ressources, et puis l'autorité, de l'autre. Si on a des exigences, si on demande des résultats à la base, il faut aussi s'assurer que cette même base ait les moyens de faire son travail. C'est un des éléments sur lequel il faudra sûrement revenir dans le projet de loi pour s'assurer qu'on ait des outils et pas seulement des comptes à rendre, qu'on ait les outils qu'il faut pour rendre des comptes mais de façon justifiée. » (PL88, PQ, Malavoy, EN)

« Parce que le Québec change, parce que la population est diverse, parce que nous voulons qu'il y ait de la persévérance scolaire, parce que nous voulons donner le service aux enfants en difficulté, parce que nous voulons que les contenus des matières soient rigoureux et approfondis, ça veut donc dire que nous devons joindre aussi l'obligation des objectifs de qualité, mais aussi des résultats » (Courchesne, 2008, AN).

Sur l'élection du Président au suffrage universel et sur la composition du conseil des commissaires

« Pour justement donner toute la légitimité à cette démocratie, que le président soit élu par suffrage universel, pour justement nous assurer que la population connaît cette personne très bien, qu'elle a l'occasion de se faire... de présenter son programme, ses objectifs et que, comme citoyens, comme citoyens responsables, nous soyons capables d'élire démocratiquement le premier ou la première dirigeante de cette commission scolaire, qui aura ce rôle si important de leader pour rallier et ramener tous les intervenants vers la nécessaire identification des enjeux propres à chacune des communautés » (Courchesne, 2008, CÉ).

« Il y a une notion nouvelle dans ce projet de loi, qui sont les membres cooptés. C'est-à-dire que, si la commission scolaire a une participation active dans le développement social et culturel, si on a dans une région une problématique avec les enfants en difficulté, avec le décrochage scolaire, pourquoi ne pas avoir un membre commissaire qui a une expertise dans un secteur donné, qui a une expérience dans un secteur donné, une personne qui veut s'impliquer et qui peut faire des liens de coordination aussi pour faciliter certaines problématiques? » (Courchesne, 2008, AN).

Sur l'opposition de l'ADIGECS et de la FCSQ à l'ajout de membres cooptés :

« Nous admettons que la pratique de choisir des membres cooptés a cours dans plusieurs conseils d'administration; toutefois, elle nous semble incompatible avec un conseil formé de personnes élues par la population. » (ADIGECS, PL88)

« La Fédération réitère son opposition à l'ajout de deux membres cooptés au conseil des commissaires et recommande de supprimer ce concept dans le projet de loi. En effet, comment concilier la démocratie scolaire et l'ajout de personnes non élues au suffrage universel au conseil des commissaires? L'exercice de la démocratie ne passe-t-il pas par une élection au suffrage universel dans les conseils municipaux, des MRC et même à l'Assemblée nationale, l'ajout de membres cooptés serait totalement incompatible avec des élus au suffrage universel. La Fédération ne croit pas que l'ajout de personnes cooptées puisse faire en sorte d'améliorer la démocratie scolaire. L'exercice de la démocratie passe indéniablement par l'exercice du droit de vote par les électeurs d'un territoire pour désigner la ou les personnes qu'ils considèrent les plus

Annexes

aptes à les représenter. Ce n'est sûrement pas en introduisant au conseil des commissaires des personnes cooptées que la démocratie scolaire s'en portera mieux, au contraire. » (FCSQ, PL 88, p. 4)

« Mesdames, messieurs, malheureusement, dans notre système scolaire, les parents sont fréquemment confrontés à une attitude qui laisse entendre que la gouvernance, c'est une affaire de spécialistes. Or, les dispositions du projet de loi voulant que le Conseil des commissaires doive s'adjoindre des « commissaires cooptés » semble s'inscrire en ligne directe avec cette attitude. Pourtant, les parents, de par leurs études, leurs expériences de travail et leurs diverses compétences, apportent au système scolaire autant d'expertise que tout autre citoyen » (FCPQ, PL88, p. 7)

Récit 2

Enjeux

Sur l'enjeu de réussite scolaire

« Le rapport des états généraux suggérait de passer de l'accès à l'éducation au succès. On ne peut être que pour, on ne peut qu'endosser cette démarche et tous les moyens que prendront les institutions pour atteindre la réussite des élèves » (Lesperance, 2002, AN)

« Le système d'éducation, il n'est pas là pour créer seulement des emplois, il est là aussi pour donner du service à des enfants et à des élèves. Le système d'éducation n'est pas seulement pour maintenir des structures puis des institutions, il est aussi là pour faire réussir, par la diplomation, des jeunes et les pousser, dans la mesure du possible, vers les études supérieures, vers des métiers fort instructifs, fort stimulants » (Proulx, 2008, CÉ).

« Nos principes : La priorité à l'élève et à sa réussite; Notre choix et notre loyauté à l'élève; L'organisation de l'établissement et de tout réseau d'appartenance constamment centrée sur la réussite de l'élève; Actualiser la mission éducative de l'établissement d'enseignement québécois contemporain de façon à répondre adéquatement à la réussite de l'élève; Plus la décision se prend près de l'élève, meilleures sont les chances que la décision soit appropriée et réponde à ses besoins réels; L'établissement doit posséder toutes les marges de manœuvres requises pour répondre aux besoins de l'élève et aux attentes de ses parents et de la communauté; C'est la communauté dans laquelle s'inscrit l'établissement qui peut le mieux contribuer à son développement; S'inscrire en mode solution pour contribuer notamment à freiner l'abandon scolaire et sa manifestation, le décrochage » (FQDE, PL88, p. 4-5).

« Dans notre société moderne, les systèmes d'enseignement primaire et secondaire sont considérés comme la base permettant à l'élève de devenir un citoyen constructif, impliqué et réfléchi. Ce temps de vie permet de construire une infrastructure de connaissances maîtrisées et de compétences. Cette maîtrise du savoir être et de savoir agir rend apte le futur citoyen à faire face au marché du travail très concurrentiel et assoiffé de compétences » (FQDE, 2008, p. 7).

« Puis, dans notre société, aujourd'hui, au-delà des connaissances puis des compétences, ce qu'on veut, c'est que nos enfants, ils réussissent à apprendre à apprendre. Parce qu'on est dans une société où ça va vite, puis une société où les choses bougent, puis une société où il y a de la compétition, il y a des difficultés, puis on veut qu'ils soient prêts à être les meilleurs quand ils vont sortir de l'école. Bien, ce n'est pas par les structures administratives qu'on est capable de s'adapter à ce marché du travail là, à cette façon de vivre au Québec, dans une économie canadienne, nord-américaine, mondiale » (Proulx, 2008, AN).

« On en a parlé à plusieurs reprises, mais le palmarès qui est sorti avec l'école publique par rapport à ce qui fait dans l'école privée, on l'a vu dans les médias, c'est accablant, la situation du

Annexes

décrochage au Québec, c'est... Et là ce n'est pas une question, M. le Président, de vouloir être alarmiste, mais il y a quand même une génération d'enfants au Québec qui ont décroché depuis un certain temps sans que jamais on oblige nos structures ou on oblige les intervenants du milieu à être imputables sur cette question-là » (Proulx, 2008, AN).

Sur la démocratie scolaire

« Le faible taux de participation aux élections scolaires de même que le fait que ces institutions constituent un gouvernement dans un gouvernement, qui prend des décisions importantes affectant directement la qualité de l'enseignement souvent sans consulter les principaux acteurs ont fait en sorte que les commissions scolaires n'ont pas très bonne réputation dans la société québécoise » (Laporte, 2008, CÉ).

« La réalité, M. le Président, c'est que les gens, ils se sont exprimés à plusieurs reprises et ils votent, là, dans ces élections-là. Ils n'y trouvent pas ce qu'ils recherchent pour assurer cette démocratie-là parce que, les parents, moi, ce que je comprends, c'est que la démocratie scolaire, c'est dans l'école qu'ils veulent la vivre, c'est avec leur communauté qu'ils veulent la vivre » (Proulx, 2002, AN).

Actions solutions et conséquences associées

Sur la « réforme de structures »

« La vision de l'ADQ pour une nouvelle école québécoise implique une réforme de structures. Le projet de loi n° 88 ne va absolument pas dans le sens de la vision qu'a l'ADQ de l'éducation au Québec » (Laporte, 2008, CÉ).

« Quand on investit annuellement 9 milliards de dollars dans un système, je pense que c'est respectueux de l'intelligence des gens d'être capable de faire le débat si ce palier intermédiaire là est utile ou pas, s'il a encore sa raison d'être ou pas, si on a besoin de ça pour envoyer le bon signal, c'est-à-dire que l'école, les parents, la communauté sont capables de se prendre en charge » (Proulx, 2008, AN).

« Moi, j'avais compris que, lorsqu'on abolit une commission scolaire, on se trouve dans la situation où l'école prend déjà plus de place, parce qu'au lieu d'avoir une commission scolaire qui gère presque droit de vie ou de mort sur des écoles on se retrouve avec une école qui, elle, a le droit de vie ou de mort sur elle-même, c'est-à-dire a le droit de vivre et d'exister et ensuite doit rendre des comptes, bien entendu, à un ministère qui, lui, a l'emploi numéro un, la responsabilité première, c'est-à-dire d'édicter des règles, au Québec, sur comment seront desservis tous nos programmes, quels seront les cours obligatoires qu'on devra suivre, qu'est-ce qui fera, quand on aura un diplôme d'études secondaires au Québec, qu'on aura un bon diplôme d'études secondaires, comparable à ce qui se fait de mieux ailleurs dans le monde » (Proulx, 2008, CÉ).

« L'abolition des commissions scolaires, pour l'Action démocratique du Québec, là, c'est le moyen, c'est un moyen utilisé pour essayer de leur donner en bas toute la marge de manœuvre nécessaire. Parce qu'il y en a, dans ce palier-là, qui dort là, de l'argent, du temps, des expertises qui, au lieu de faire des rapports, devraient s'occuper des enfants » (Proulx, 2008, AN).

« Devant l'inefficacité des commissions scolaires, les autres partis politiques ont d'abord tenté d'améliorer la structure mais sans succès. Certains ont même remis en question leur pertinence sans toutefois envisager de réellement passer à l'action. Aujourd'hui, le gouvernement a plutôt opté pour maquiller le problème en maintenant ce système incohérent, voire même en perfectionnant son dysfonctionnement » (Laporte, 2008, CÉ).

Sur la réussite et le décrochage scolaire :

« M. le Président, c'est que, dans les résultats, c'est nul, il n'y en aura pas, de résultat, dans cette optique-là. Ce n'est pas la réussite de l'élève qui est au cœur de ce projet de loi là. » (Proulx, 2008, AN)

« Mais il y a quand même une génération d'enfants au Québec qui ont décroché depuis un certain temps sans que jamais on oblige nos structures ou on oblige les intervenants du milieu à être imputables sur cette question-là. Et c'est ça, le drame, dans une grande structure, dans un grand ministère, dans une grande famille que doit être l'éducation au Québec, c'est qu'on a tenté de rendre ça le plus agréable possible pour la paperasse, mais on n'a jamais pensé que ce n'était pas agréable du tout pour ceux qui vivaient dedans, c'est-à-dire les humains qui y reçoivent une formation académique. Et ça, M. le Président, à mon sens c'est triste. C'est triste que 88, qui devrait être le projet de loi dont la ministre serait la plus fière en matière d'éducation, pour la réussite de l'élève, ne répond pas à cette question-là. » (ADQ, PL88, Proulx, AN)

Sur les outils et instruments

Sur la planification :

« Nous sommes d'avis que les trois composantes du plan de réussite doivent être considérées comme des éléments de base desquels s'inspire tout plan de réussite mais qu'il ne faudrait pas se limiter à ceux-ci. Étant donné la variété des établissements d'enseignement à travers le Québec, élargissons le plan de réussite pour être en mesure de faire face à toutes les spécificités qui existent dans la province et laissons à l'établissement d'enseignement, par le biais de son conseil d'établissement, la liberté d'ajouter des composantes à son plan de réussite pour répondre aux besoins spécifiques des élèves servis par cet établissement. Il ne faudrait pas qu'encadré par un moule uniforme, le plan de réussite devienne moins signifiant et moins utile à l'élève. » (FQDE, PL 124, p. 5)

« La FQDE supporte et encourage le système tel qu'il est prévu par la Loi sur l'instruction publique étant convaincue que les personnes les mieux positionnées pour veiller à l'intérêt et au développement de l'élève sont celles qui ont un contact immédiat avec lui comme ses parents, les enseignants et les membres de sa communauté. Tout bouleversement de ce système qui octroierait à d'autres instances que le conseil d'établissement un pouvoir d'ingérence dans les moyens et objectifs propres à ce dernier nuirait au développement de l'élève étant donné que les décisions ne seraient plus rendues par les personnes qui sont le plus au courant de sa situation particulière. Par conséquent, si l'on envisage de modifier la Loi sur l'instruction publique, les changements devraient avant tout faciliter les opérations des établissements d'enseignement en fonction de la réussite du plus grand nombre d'élèves. » (FQDE, PL 124, p. 4)

« Nous croyons toutefois, tout comme nous aurons l'occasion de le dire lors de l'adoption du projet de loi, que ces outils de gestion doivent, pour être efficaces, être vraiment adaptés à la réalité de chacun des milieux. » (Lesperance, 2002, AN)

Sur les instruments de contractualisation :

« Aux problèmes des commissions scolaires, la ministre de l'Éducation a choisi d'exiger de ces dernières une plus grande reddition de comptes au ministère entraînant ainsi une plus grande bureaucratisation et une plus grande centralisation du système. C'est donc un constat d'échec des commissions scolaires face aux problèmes des élèves. Dans ce projet de loi, la ministre va encadrer, va surveiller les commissions scolaires. C'est donc dire qu'elles ne réussissent pas leur travail » (Laporte, 2008, CÉ).

« Vous savez, il y a une donnée qui à mon sens peut vicier ce que recherche la ministre, c'est-à-dire une convention de partenariat basée sur une relation de confiance, puis d'entraide, puis de

solidarité, c'est que les commissions scolaires, M. le Président, ne semblent pas avoir compris qu'elles doivent être en soutien aux écoles plutôt qu'en autorité sur les écoles. Et, dans cette démarche d'arrimer le projet éducatif d'un conseil d'établissement jusqu'à la direction générale du ministère ici, à Québec, et ses orientations, il y a des moments où on n'est pas sûr que les besoins viennent d'en bas et que les ressources viendront d'en haut pour les combler parce qu'il se fait de la politique puis des intérêts corporatifs sur le dos des étudiants. » (ADQ, PL88, Proulx, AN)

Sur la reddition de compte :

« Parce que, vous savez, la ministre l'a dit, c'est un secteur important, c'est une responsabilité de l'État, bien il faut des résultats. Puis, dans ce cas-là, pour avoir des résultats, bien il faut s'assurer d'une chaîne d'imputabilité puis il faut être capables de dire: Bien, voici ceux qui ont réussi, puis voici ceux qui n'ont pas réussi, puis voici ceux qu'il faut remettre à leur place de temps en temps, puis voici ceux qu'il faut pousser, pousser, pousser pour que l'objectif, là, le premier, c'est-à-dire la réussite de nos enfants, soit celui qui percera la structure. » (Proulx, 2008, AN)

« Parce que la ministre a dit qu'on a besoin de reddition de comptes, bien ces groupes-là, là, ils sont venus nous dire qu'il y en a à toutes les étapes, de la reddition de comptes. Il y en a tellement, M. le Président, de la reddition de comptes, qu'on ne sait plus trop qui est responsable de l'échec en matière de décrochage scolaire. Et ça, moi, ça m'interpelle, ça m'inquiète. Je trouve que, dans ce cas-là, on devrait trouver une façon de donner des orientations qui vont se rendre dans l'école, oui, mais qu'eux vont avoir tout l'espace nécessaire pour les faire vivre, ces orientations-là, et la réussir, cette école-là. » (Proulx, 2008, AN)

Sur la décentralisation en faveur de la réussite :

« Bien, moi, M. le Président, je suis de ceux qui pensent que, si l'équipe-école prend en charge cette volonté puis se fixe comme objectif de diminuer le décrochage scolaire, si l'équipe-école a la possibilité, la marge de manœuvre puis à l'espace nécessaire pour être créative, comme le disait la ministre, pour tenter des situations gagnantes, de créer un climat autour de l'école, si l'école a cette possibilité-là, ce n'est pas les données socioéconomiques qui seront l'outil de validation si, oui ou non, on atteindra des cibles, c'est le leadership qui sera exercé dans chacune des écoles qui fera en sorte que nous réussirons ou pas d'atteindre des cibles qu'on pourrait s'être fixées » (Proulx, 2008, AN).

« L'essentiel est de retenir que tous ces contextes d'action scolaire impliquent un dégagement d'importantes marges de manœuvre pour l'établissement d'enseignement. Il faut comprendre également que ces pays n'ont pas attendu l'étude de pondération des facteurs contribuant à la performance scolaire effectuée par l'O.C.D.E. pour débiter leur action décentralisatrice vers la communauté éducative locale. Ils avaient déjà découvert que l'efficacité et l'efficacités se conjuguent avec une mobilisation dynamique et créative des communautés éducatives locales. Ils avaient compris également que le partage des diverses expertises entre les acteurs de cette communauté offre de véritables garanties de succès par rapport à l'évolution de l'élève dans son cursus scolaire. Finalement, ils avaient saisi que les structures dans lesquelles gravitent ces partages doivent demeurer fidèles aux solutions enracinées dans le sol des besoins particuliers de développement de l'élève et doivent rester souples par rapport à toute la zone de gestion de l'enseignement. » (FQDE, PL88, p. 9)

« L'école doit posséder une personnalité juridique particulière. Elle doit exister avec ses propres champs, des responsabilités bien définies dans la loi. Elle rendra des comptes à sa communauté ainsi qu'à l'État » (FQDE, 2008, p. 5).

« Les directions d'établissement comprennent difficilement qu'on propose un projet de loi qui considère si peu l'établissement et qui ignore l'impact des structures de gestion sur la réussite des élèves. Un projet de loi axé sur le « comment » faire les choses au lieu de s'en tenir à une

modification des structures démocratiques régionales. Un projet de loi qui s'éloigne des conditions d'organisation qui favorisent le développement d'un établissement qui réussit bien. Un projet de loi sur la gouvernance mais avec lequel on profite de l'occasion pour réduire la marge de manœuvre de l'établissement en récupérant annuellement son surplus financier. C'était l'occasion de favoriser un financement des services éducatifs directement à l'établissement. Les allocations annuelles du ministère aux commissions scolaires sont établies en fonction du portrait de chaque établissement au Québec. Acheminer le financement à l'établissement était tout aussi facile sur le plan administratif qu'en faire le cumul pour diriger celui-ci vers la commission scolaire qui en fait un nouvel arbitrage » (FQDE, 2008, p. 23).

Sur la démocratie et la gouvernance scolaire :

« Mais ce qui est clair, c'est que, dans la deuxième portion du projet de loi, qui porte notamment sur la gouvernance scolaire, je pense qu'il n'y a rien pour redonner aux parents, aux citoyens du Québec, à ceux qui paient des taxes scolaires l'envie, le goût et la légitimité d'aller s'exprimer dans le cadre de ces élections-là. Je vais vous le dire, les chiffres sont éloquentes sur les taux de participation, ils sont là, ils sont criants de 1990 à 2007. » (Proulx, 2008, AN)

« Vous le savez, notre position, puis on l'a défendue souvent pendant ce projet de loi, c'est qu'il faut donner les outils à nos écoles, directement dans les écoles. Il faut arrêter de dévier les montants qui sont consentis au sommet vers la base; il faut que ça aille directement pour les élèves. Ce qu'on a fait avec le projet de loi n° 88, c'est qu'on a parlé de structures, énormément de structures. Les questions qu'on peut se poser, c'est: Est-ce que des commissaires cooptés vont venir améliorer le sort de nos élèves sur les bancs d'école? Est-ce qu'un président élu au suffrage universel va venir directement aider les élèves sur les bancs d'école? » (Laporte, 2008, AN).

Sur la création d'un protecteur de l'élève :

« Parce que, vous savez, la raison pour laquelle un parent s'intéresse à un protecteur de l'élève aujourd'hui, c'est parce qu'il a l'impression, dans l'attribution des ressources, que son enfant n'a pas eu ce à quoi il avait droit. Parce que c'est comme ça, là. Moi, j'ai des exemples concrets en tête, là, où c'est qu'on m'a dit: Ici, la ressource dédiée n'est pas là parce qu'on a préféré prendre l'argent puis la mettre dans d'autre chose » (Proulx, 2008, AN).

« Nous comprenons que le législateur a voulu donner à l'élève et à ses parents la possibilité concrète de faire entendre leur voix lorsque l'élève se croit lésé dans son droit de recevoir un service éducatif de qualité. [...] Il nous semblerait utile et pertinent d'étendre cette volonté au respect de la Loi sur l'instruction publique afin d'arbitrer les litiges entre l'établissement et la commission scolaire. Si l'objectif de ce projet de loi est de créer une cohésion entre les différents paliers du réseau éducatif afin que des services éducatifs de qualité soient rendus aux élèves, ne serait-il pas utile d'arbitrer les litiges entre l'établissement et la commission scolaire? » (FQDE, 2008, p. 21).

Récit 3

Enjeux

Éducation bien public

« Toutes les Québécoises et tous les Québécois doivent avoir accès aux études, et ce, peu importe leur situation. Ce principe prend ancrage sur les valeurs fondamentales que sont l'égalité des chances, l'accessibilité, l'universalité, l'équité, la justice et la démocratie » (CSN, 2008, p. 6).

« Or, la notion de bien public fait appel à une pleine prise en charge par l'État d'un bien ou d'une richesse collective, sans concession aux intérêts marchands, à la privatisation d'un service, à la vente de ce bien. L'idée de bien public confère à l'État la responsabilité de protéger ce bien, de

Annexes

garantir l'indépendance et l'universalité de son accès, en respect des valeurs et des principes qui y sont attachés, comme l'égalité des chances pour l'éducation » (FAE, 2008, p. 4).

« Nous assistons présentement à des reculs en matière de démocratisation de l'éducation, à l'effritement de certaines valeurs et au développement d'un système à deux vitesses. Dès l'école primaire, mais plus intensément au secondaire, de plus en plus de parents inscrivent leurs enfants dans des écoles privées. La majorité d'entre elles sélectionnent les élèves en fonction de leur succès scolaire et de la réussite d'un examen d'admission. Ce système de sélection a aussi son pendant dans le système public d'éducation où l'on constate un accroissement des écoles à projets particuliers qui, elles aussi, sélectionnent les élèves. Ces projets sont facteurs d'exclusion favorisant les élèves les plus performants » (CSN 2008 p. 6).

« Nous ne voyons pas dans ces dispositions la pleine garantie de l'indépendance et du caractère public du réseau face à l'entreprise privée, ni face à l'intrusion du domaine communautaire, dont les intérêts peuvent parfois empiéter, contredire ou nuire aux activités et aux priorités pédagogiques de l'école et de la commission scolaire. » (FAE, 2008, p. 6)

Réussite

« La réussite est multifactorielle, des éléments d'ordre économique, social, familial, éducatif, affectif et individuel sont en interaction étroite » (CSN, 2002, p. 8).

« La réussite éducative est multifactorielle et le développement des services éducatifs de qualité répondant aux besoins et aux attentes des élèves est fonction aussi des moyens qui sont mis à la disposition des commissions scolaires et des établissements par le ministère » (CSN, 2008, p. 12).

« La réussite et l'égalité des chances ne sont pas des produits dont on apprécie la qualité sur la base de statistiques. Au contraire, elles représentent un idéal, un état à viser collectivement et qui appelle un ensemble d'interventions complémentaires, appliquées à de multiples niveaux. » (FAE, 2008, p. 8).

«Tous reconnaissent que les conséquences de l'abandon et de l'échec scolaire sont dramatiques pour les individus, leur famille et la société. Et nul n'ignore et ne sous-estime les impacts possibles sur ces personnes, jeunes et adultes» (CSN, 2002, p. 5)

« Non seulement demeurons-nous convaincus que tous les jeunes sont éducatifs, mais nous croyons fermement que si nous y mettons comme société tous les moyens et les efforts nécessaires, on peut espérer amener la grande majorité des jeunes et des adultes au plus haut niveau de scolarisation et de qualification dans une perspective de réussite éducative du plus grand nombre. Cela demande certes du courage politique, ce que semble démontrer le projet de loi 88 mais il faudra également des moyens pour y arriver» (CSQ, 2008, p. 19).

Démocratie scolaire

« Déjà inquiétant au tournant du millénaire, le taux de participation aux élections scolaires de novembre 2007 aurait confirmé, pour certains, un désaveu et pour d'autres, une méconnaissance des responsabilités et des enjeux collectifs liés à la démocratie et à l'administration scolaire. La population, de laquelle on a voulu rapprocher les lieux de décisions en matière d'éducation, ne semble guère répondre avec enthousiasme à cet élan décentralisateur qui, au bout du compte, aurait oublié de l'informer, de l'impliquer et de lui rendre des comptes en contrepartie de sa confiance » (FAE, 2008, p. 3).

« Il est clairement établi que les commissions scolaires transfèrent des sommes dévolues à un programme pour d'autres fins que celles prévues par le ministre. Ces situations jouent en défaveur des services aux plus démunis dans notre système scolaire. Nous avons réclamé et

Annexes

continuons de réclamer des balises très claires concernant les enveloppes dédiées » (CSQ, 2008, p. 15).

« Il est urgent que les parents et les citoyennes et les citoyens retrouvent confiance dans le système public d'éducation. Une mobilisation en faveur de l'école publique s'impose et il faut que le ministère et les commissions scolaires assument leur responsabilité et en fassent la promotion » (CSN, 2008, p. 7-8).

Actions solutions et conséquences associées

Implication étatique et réaffirmation du palier intermédiaire

« Les nouvelles exigences de l'an 2000 nécessitent que l'on mobilise l'ensemble des partenaires de la société québécoise autour d'une vision partagée des grands objectifs de succès, de réussite scolaire et de diplomation » (CSN, 2002, p. 11).

« L'affirmation que l'éducation est une priorité nationale, un bien public dont l'État doit assumer la responsabilité, dans un contexte de remise en question des commissions scolaires et de décrochage croissant, doit promettre un interventionnisme au service de la réussite des élèves. Cette affirmation appelle le réseau scolaire à être partie prenante, voire collégiale, d'orientations qui répondent à des priorités et des enjeux nationaux » (FAE, 2008, p. 17).

« Le réseau des commissions scolaires est bien plus qu'une structure de services. Beaucoup plus qu'une administration, c'est une institution publique » (FAE, 2008 p. 17).

« Nous avons insisté sur l'urgence de leur redonner un nouveau souffle et de procéder à leur modernisation en fonction des réalités du XXI^e siècle » (CSN, 2008, p. 5).

« Si nous souscrivons à la mission éducative de la commission scolaire, nous souhaitons souligner également l'utilité d'inscrire son rôle collectif. Structure ancrée à son milieu, la commission scolaire constitue, selon nous, un relais important des valeurs collectives sur lesquelles l'État doit pouvoir asseoir ses priorités sociétales ». (FAE, 2008, p. 5)

« Réaffirmer l'importance nationale de L'éducation, dans un élan de recentralisation, appelle à conférer plus de responsabilités aux paliers intermédiaires et à détenir ainsi, de façon plus cohérente, le rôle de ces derniers » (FAE, 2008, p. 9).

«Puisque l'éducation est une affaire d'État comme l'a souligné la ministre Courchesne, nous aurions souhaité que cet aspect soit inclus dans la mission des commissions scolaires en indiquant que ces dernières doivent promouvoir l'éducation publique » (CSQ, 2008, p. 6).

Meilleur contrôle de l'utilisation des ressources publiques

« Les pratiques observées dans les commissions scolaires nous montrent à l'évidence que des balises gouvernementales claires doivent être édictées à ce chapitre » (CSQ, 2008, p. 3).

« Nous croyons aussi qu'il faille réviser les pratiques permettant l'utilisation des sommes prévues pour une mesure à d'autres fins que celles pour lesquelles elles étaient destinées. L'absence de balises précises, quant à l'utilisation des enveloppes dédiées, fait en sorte que des transferts de budgets se font trop souvent au détriment des élèves en ayant le plus de besoins puisque ces mesures spéciales s'adressent généralement à eux » (FAE, 2008, p. 13).

« Les commissions scolaires ne sont pas toujours transparentes dans l'utilisation qu'elles font des sommes allouées par le MELS pour certains programmes. On déplore souvent le fait qu'une partie de ces sommes soient utilisées à d'autres fins. De plus, l'accès à l'information concernant cette utilisation est pratiquement nul » (CSN, 2008, p. 15).

« Sans parler de la charge colossale que représentera, dans certains milieux, l'obligation de convenir d'ententes individuelles au point de rendre, selon nous, le mécanisme dysfonctionnel, c'est surtout l'augmentation des pouvoirs donnés aux directions d'établissement qui nous inquiète. Il nous apparaît anormal que chaque direction d'établissement, qui a, rappelons-le, un statut d'employé de la commission scolaire, négocie d'égal à égal avec la commission scolaire. Nous avons dénoncé, lors du Forum, les problèmes de gestion au niveau des établissements » (FAE, 2008, p. 6).

« Si l'éducation est un bien public, s'il faut reformer le réseau des commissions scolaires, s'il faut assumer la responsabilité de distribuer, d'administrer et de porter jusqu'à la classe les services éducatifs, nous estimons également nécessaire de ramener en débat la question du financement public des écoles privées » (FAE, 2008, p. 4).

Mobilisation du personnel et instruments au service de la réussite

Sur la mobilisation des personnels

« Nous tenons à indiquer également que le projet de loi, qui se veut une mobilisation de l'ensemble des ressources autour de la réussite des élèves selon les dires de la ministre de l'Éducation, ne fait appel en aucun endroit au personnel de l'éducation. C'est pourtant le personnel enseignant, le personnel professionnel et le personnel de soutien qui sont les premiers intervenants dans les établissements. On fait appel au comité de parents, au conseil d'établissement et on nomme de nouveaux acteurs de la gouvernance scolaire (commissaires cooptés), mais pas un mot, pas une place pour le personnel de l'éducation » (CSQ, 2008, p. 4).

« L'éducation doit être élevée au rang de priorité nationale. Cette priorité doit s'inscrire dans une stratégie gouvernementale qui encourage le développement social et économique de la population. Elle doit prendre forme dans les établissements par des ressources et des moyens adéquats pour favoriser la réussite éducative du plus grand nombre. Elle doit enfin favoriser une valorisation du travail de celles et de ceux qui sont les premiers artisans de cette réussite, soit le personnel enseignant, professionnel et de soutien » (CSQ, 2008, p. 19).

« Bref, le personnel de l'éducation est déjà disposé à consacrer ses compétences et ses efforts à l'amélioration de la réussite. Les modifications du projet de loi 124, en réduisant l'autonomie locale, risqueraient d'avoir un effet contraire à l'amélioration recherchée » (CSQ, 2002, p. 33).

« Il est illusoire de penser que les modifications de modernisation mises de l'avant pourront se réaliser pleinement et apporter les résultats souhaités sans que les personnels y participent. Ces derniers sont les artisans du système d'éducation. Ce sont eux qui, au quotidien, sont présents dans les écoles et contribuent à la réussite éducative des élèves. Ils doivent être associés à la mise en place de ces différentes mesures » (CSN, 2008, p. 6).

« Les enseignantes et enseignants, qui sont auprès des élèves, à l'écoute de leurs besoins et suivent leur cheminement, nous apparaissent devoir jouer un rôle fondamental dans un projet d'aussi grande envergure. Pourtant, les dispositions prévues par le projet de loi s'arrêtent à la porte de la classe, alors qu'elles disent agencer le réseau scolaire au nom de la réussite de l'élève. Nous voyons mal la courroie de transmission entre l'élève et la direction d'établissement que soumet le projet de loi. Si l'enseignant, à qui on demandera des comptes et des résultats, n'assume pas ce relais, sur quelles bases tient alors ce déploiement d'énergies pyramidales? » (FAE, 2008, p. 15).

« Comment soutient-on le personnel enseignant dans sa classe, pour atteindre les objectifs? Comment intervient-on auprès des élèves qui éprouvent des difficultés? Est-ce à dire qu'au niveau local la recherche de réussite va se fonder sur des notes, des bulletins, des chiffres? Ou

fait-elle appel aux enseignants, à leur avis, à leurs conseils, à leur expertise et leur autonomie professionnelle? » (FAE, 2008, p. 15).

« Selon nous, cette approche vient doubler celle déjà établie par la L.I.P. quant au plan stratégique de la commission scolaire ainsi qu'au projet éducatif et au plan de réussite de l'établissement et risque de court-circuiter le travail de consultation et d'analyse de la situation auquel participe l'équipe-école de l'établissement. Dans les dispositions actuelles de la L.I.P., le projet éducatif est élaboré sur la base de l'analyse de la situation de l'établissement et du plan stratégique de la commission scolaire. Les établissements élaborent un plan de réussite contenant les mesures mises en place pour atteindre les objectifs fixés dans le projet éducatif et les mécanismes d'évaluation de l'atteinte de ces objectifs en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire » (CSQ, 2008, p. 10).

Sur les instruments de reddition de comptes et l'obligation de résultats

« Certains estiment que le débat autour des objectifs et des cibles en est un de sémantique et que ce sont deux faces de la même médaille. Nous ne croyons pas. On peut se fixer comme objectif d'augmenter la réussite des élèves et de mettre tous les moyens en œuvre pour y parvenir (obligation de moyens) ; on peut aussi se fixer une cible visant à augmenter la réussite des élèves de tant de points de pourcentage sur une période de temps donné, quels que soient les moyens dont on dispose (obligation de résultat) » (CSQ, 2008, p.7).

« Si le projet de loi fait un pas intéressant en matière d'encadrement gouvernemental de la gouvernance scolaire, il introduit en même temps selon nous, l'idée d'une obligation de résultat pour les établissements avec la mise en place de la notion de « cible ». Les cibles (ou objectifs chiffrés) conduisent à mettre l'accent sur les résultats à atteindre au détriment des moyens disponibles dans les milieux, ce qui mène le plus souvent à exiger du personnel de l'éducation qu'il en fasse plus avec moins alors que les moyens font déjà cruellement défaut pour assurer des services aux élèves en quantité et en qualité suffisantes » (CSQ, 2008, p. 3-4).

« Nous croyons que dans un souci d'égalité des chances, la réussite ne peut et ne doit pas être considérée comme le résultat mécanique d'un modèle de gestion, comme le fruit d'une administration mathématique qui risquerait de faire du système d'éducation un guichet de services animés d'un esprit productiviste » (FAE, 2008, p. 7).

« Comme si l'éducation des élèves se mesurait désormais exclusivement en chiffres et la valeur d'un établissement à l'aune des écoles dites semblables. Comme si le fait de fixer des objectifs chiffrés ambitieux pouvait, comme par enchantement, faire progresser la réussite éducative et les apprentissages des élèves. Comme si le personnel ne mettait pas tout en œuvre pour y arriver et que la magie des chiffres suffirait à le remettre sur la bonne voie. Pourtant, de nombreux chercheurs d'ici et d'ailleurs ont mis en lumière les dangers d'une obligation de résultat au niveau des établissements » (CSQ, 2002, p. 15).

« Il faut aussi reconnaître que l'école a une responsabilité d'obligation de moyens mais qu'on ne peut la contraindre à une obligation de résultats, les formules gagnantes étant trop aléatoires. Ne l'oublions pas, l'école n'est pas l'unique responsable du succès et de la réussite. C'est pourquoi, il faut faire un appel à l'ensemble de la société civile et mobiliser le plus grand nombre de personnes pour opérer le virage du succès et de la réussite » (CSN, 2002, p. 9).

« L'établissement a également l'obligation de rendre compte à la communauté qu'il dessert de la qualité des services offerts. Mais les parents ne sont pas des clients qui comparent les scores des établissements comme on compare les prix d'une marchandise. L'information souhaitée concerne l'ensemble de la vie de l'établissement, son projet éducatif, etc. » (CSQ, 2002, p. 27).

Annexes

« C'est dans ce contexte que fut introduite l'obligation de résultat, transposant directement à l'éducation des principes appliqués à la gestion des entreprises : approche-client, reddition de comptes, performance, qualité totale, etc. (...) Une telle approche ne peut manquer de provoquer d'importantes résistances chez le personnel de l'éducation. L'image de la production industrielle avec sa chaîne de montage ne trouve guère preneur en éducation. On a pourtant l'impression que l'on cherche à transposer au développement des personnes des concepts qui s'appliquent à la production des produits matériels » (CSQ 2002 p. 14).

Re-légitimation des instances de démocratie scolaire

« Raffermer le rôle et les responsabilités de la commission scolaire, dans un souci également d'en affermer la transparence et la vie démocratique, est un pari audacieux après plusieurs années de décentralisation et de désintéressement de la vie démocratique en général. Nous reconnaissons et apprécions dans le projet de loi cette volonté d'attirer les enjeux, de donner corps à la gouvernance par un cadre démocratique plus transparent et plus responsable. En ce sens, l'élection de la présidence au suffrage universel est une innovation appréciable et, nous le souhaitons, structurante. D'une part, elle responsabilise les candidats quant aux enjeux et peut dévoiler à l'électorat des débats d'idées et de fond sains et nécessaires à la vie démocratique. D'autre part, elle induit une cohérence et une collégialité, dans le Conseil des commissaires, qui permettent de croire à une vision d'ensemble de L'administration et de la chose scolaire au niveau de son territoire » (FAE, 2008, p. 9).

« Nous sommes d'accord avec le fait que la présidence de la commission scolaire ait des pouvoirs accrus pour faire respecter les lois et règlements. C'est un signal important indiquant que le conseil des commissaires devra effectivement s'assurer que ses décisions ne vont pas à l'encontre de la volonté politique nationale » (CSQ, 2008, p. 17).

« Nous ne voyons pas l'utilité de ces commissaires cooptés. Que pourront-ils faire de plus pour améliorer la gouvernance scolaire ? Quelle légitimité auront-ils ? En quoi constitueront-ils un apport significatif à la gestion des commissions scolaires ? » (CSQ, 2008, p. 17).

« Le projet de loi prévoit à l'article 8, que les commissions scolaires seront administrées par un conseil des commissaires composé de sept à 15 commissaires et d'un président, tous élus au suffrage universel, trois commissaires représentants du comité de parents et deux commissaires cooptés par les membres du conseil des commissaires. Nous déplorons le fait que les personnels n'y soient pas représentés » (CSN, 2008, p. 9).

« L'amélioration de la qualité de l'éducation et de la réussite éducative n'a aucune chance de succès sans l'engagement et la mobilisation du personnel des établissements. Or, dans sa version actuelle, le projet de loi ne fait pas appel au personnel de l'éducation, sinon par l'entremise des conseils d'établissement. C'est trop peu. C'est selon nous une occasion manquée de renforcer la démocratie scolaire, de faire appel à l'expertise des ressources dans les établissements et de reconnaître l'engagement du personnel au quotidien dans la réussite éducative des jeunes et des adultes » (CSQ, 2008, p. 19).

« À notre avis, l'exercice de transparence auquel essaie de se livrer ce projet de loi, s'il doit inclure la population à certains paliers, doit aussi pouvoir s'adresser au personnel enseignant, afin qu'il soit en mesure, d'une part, de comprendre ce qu'on attend de lui et, d'autre part, de mettre son expertise à contribution de la structure pour la réussite éducative » (FAE, p. 15).

Création d'un ombudsman

« Nous avons déjà souligné que la création d'un poste d'ombudsman pourrait s'avérer particulièrement utile afin de dénoncer les stratégies déployées par la commission scolaire pour

Annexes

éviter de fournir tous les services auxquels les élèves ont droit, notamment les services auprès des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage » (CSQ, 2008, p. 11).

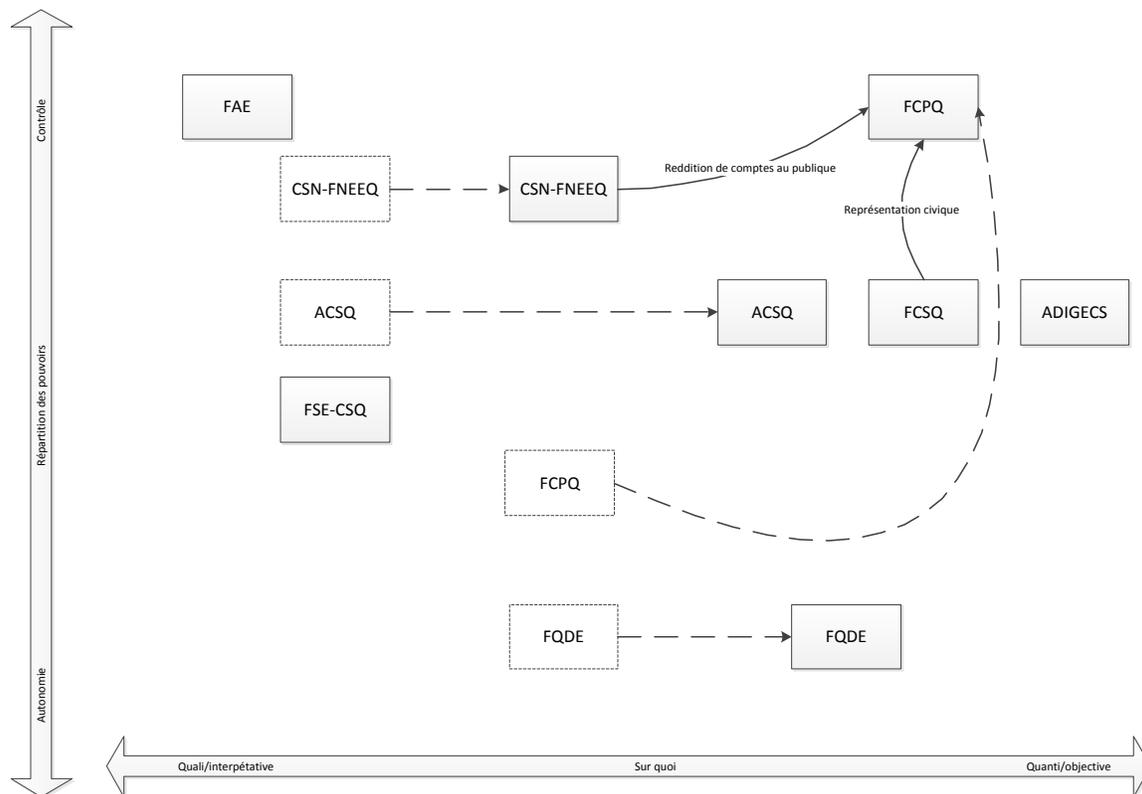
« L'introduction d'un protecteur de l'élève ou d'un ombudsman peut s'avérer positive dans la mesure où cela permet aux plaignants de s'adresser à quelqu'un qui n'a pas d'intérêt dans le litige. De plus, le rôle de médiateur que peut jouer cette personne permet d'atténuer les tensions, de résorber les conflits et d'éviter leurs judiciarisations » (FAE, 2008 p. 13).

« Nous croyons que cette personne pourrait aussi entendre et traiter les plaintes provenant du personnel comme c'est le cas actuellement à la Commission scolaire de Montréal, les plaintes provenant du personnel ne relevant pas toutes de L'application des conventions collectives En ce sens, nous devrions retenir la notion d'ombudsman et non celle de protecteur de l'élève.» (FAE, 2008) » (FAE, 2008, p. 9)

«Il y a deux univers distincts à respecter dans le traitement des plaintes, soit : celui de la gestion de l'établissement ou de la commission scolaire, qui relève de la prérogative de la direction de l'établissement ou du conseil des commissaires ; celui des méthodes d'enseignement, des stratégies d'apprentissage et d'évaluation ainsi que des actes posés dans le cadre des services directs aux élèves fournis par le personnel professionnel et de soutien, qui relèvent de leur autonomie professionnelle et qui est régie, dans le cas du personnel enseignant, par des dispositions de la LIP et, pour certaines autres catégories de personnel, par des codes de déontologie. Dans tous les cas, il faut éviter que le processus de traitement des plaintes devienne un instrument répondant au désir de certains parents qui se comportent plus comme des consommateurs d'école que comme des partenaires de l'école » (CSQ, 2008, p.11).

Annexe 4 – positionnement stratégique

Figure 5 - positions des acteurs civiques



Les changements de positions entre les PL124 et 88 sont représentés par les translations entre formes hachurées – forme pleine.

Tableau 10 - Positions types sur la reddition de comptes

de qui à qui	École à CS et/ou CS à État et/ou école à État	De tous à la communauté	Entre pairs
Sur quoi	Résultats	Ressources	Missions
Mécanismes	Administratif/règles	Civique/démocratie	Publique/concurrence
Bénéfices escomptés	Efficacité organisationnelle	transparence	Amélioration de l'éducation