

Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation

COLLECTIF SOUS LA DIRECTION DE
GUY PELLETIER



CHAPITRE 1

DÉCENTRALISATION, RÉGULATION ET GOUVERNANCE DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS : UN CADRE DE RÉFÉRENCE

Guy PELLETIER

Université de Montréal

En éducation et en formation, l'idée d'autonomie est généralement au cœur même des différentes conceptions éducatives et des finalités ultimes du secteur, soit le développement de l'autonomie de la personne que celle-ci soit un enfant, un adolescent ou un adulte. Si l'on cherche à développer l'autonomie de la personne, on fera donc en sorte que celle-ci puisse devenir active dans son apprentissage, qu'elle prenne des initiatives, qu'elle soit confrontée à des problèmes qu'elle aura à résoudre et qu'elle dispose d'un environnement de soutien à cette fin. À cet égard, la formation des adultes ne se distingue guère de celle des jeunes (Pelletier, 1998c).

Sous cette toile de fond, la valorisation du développement de l'autonomie de la personne en formation appelle la reconnaissance de l'autonomie professionnelle des enseignants et des formateurs ainsi que celle des établissements responsables de la prestation des services éducatifs. Dans un tel contexte, en éducation, la question de l'autonomie est le sujet d'un débat riche, constant, voire inépuisable.

Ramenée à sa dimension organisationnelle, l'analyse de l'autonomie des établissements éducatifs nécessite le recours à d'autres concepts limitrophes pour mieux en préciser sa nature réelle. De fait, la notion d'autonomie des établissements est devenue l'un des principaux discours, voire un véritable slogan, pour justifier et conduire plusieurs réformes en éducation (OCDE, 1996, 2000). Mais, une lecture attentive et critique des publications réalisées dans ce domaine révèle souvent une grande polysémie dans les notions utilisées. Au point même qu'il est à se demander si, à maints égards, un certain discours portant sur la décentralisation afin d'accroître l'autonomie des établissements ne cache pas des formes renouvelées de centralisation.

Dans le cadre de ce chapitre, nous allons d'abord circonscrire la notion d'autonomie et de ses concepts limitrophes tels ceux de centralisation, de décentralisation et de déconcentration, puis nous aborderons les grands mécanismes de régulation de l'action et de leur traduction au sein des établissements scolaires. Par la suite, nous traiterons des sources de légitimité de la gouvernance des unités décentralisées et de ses conséquences sur la gestion des établissements scolaires. Enfin, nous terminerons par un examen du mouvement de décentralisation et

conclurons sur les nouveaux défis des dirigeants responsables de l'encadrement des réseaux et des établissements.

1.0 DE L'IDÉE D'AUTONOMIE

D'origine grecque¹, **le sens littéral du mot autonomie signifie « qui est régi par ses propres lois »** (*Le Petit Robert*). L'on associe à cette notion, celles de souveraineté, de liberté et d'indépendance. Son utilisation contemporaine est relativement récente et est étroitement associée à la reconnaissance des individualités, des droits de la personne et du droit des peuples à se gouverner eux-mêmes.

Les dictionnaires usuels ont le plus souvent une définition assez courte de ce terme. Or, il est intéressant à noter que les principaux dictionnaires francophones de l'éducation y accordent un intérêt plus substantiel. Ainsi, le *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation* (Champy & Etevé, 1994) y consacre plus d'une page alors que le Dictionnaire actuel de l'éducation (Legendre, 1993) y accorde plus de deux pages. Ce dernier dictionnaire, qui est particulièrement élaboré dans les définitions portant sur l'administration des systèmes éducatifs, définit l'autonomie comme « état d'une entité scolaire qui dispose d'une grande liberté d'action et de décision en regard de son administration et de sa gestion au sein d'un système global ». Cette définition a le mérite de circonscrire la notion d'autonomie tant dans sa dimension « liberté d'action » qu'à l'intérieur d'un cadre, celui du « système global », disposant de paramètres contraignants. Ainsi, l'autonomie d'un établissement n'existe pas « en soi » mais bien par rapport à une mission, à un projet de société qui est porteur certes de liberté mais aussi d'exigences et de contraintes. En somme, l'autonomie n'est pas absolue mais relative et s'inscrit toujours dans un cadre de référence. Ainsi, un enseignant comme expert d'un contenu disciplinaire et scientifique, mais aussi comme pédagogue et didacticien de ce contenu, disposera d'une autonomie professionnelle variable selon les circonstances, la nature et l'ampleur de son expérience, de sa formation initiale et continue, mais aussi de ses lieux de pratiques de formation.

Le *Dictionnaire actuel de l'éducation* (1993) définit l'autonomie administrative et financière comme étant la « situation statutaire des établissements d'enseignement dotés de la personnalité juridique, qui disposent de pouvoirs propres en matière d'organisation interne et de gestion financière, dans le cadre des lois et règlements ». Cette autonomie est liée à des responsabilités. Ainsi, « **dans les établissements scolaires possédant l'autonomie administrative et financière, le conseil d'administration vote le budget et le compte financier et se prononce sur les actes importants de gestion interne. Le chef d'établissement, qui est de droit président du conseil d'administration, est également le représentant de l'État au sein de l'établissement. Il est notamment responsable de l'exécution du budget** ».

L'autonomie des établissements scolaires se réfère donc au pouvoir reconnu à chaque école, collège ou lycée de déterminer eux-mêmes leurs activités, notamment en matière de pédagogie et de vie scolaire, dans le cadre des directives ministérielles et de la réglementation. Il est toutefois à noter qu'il y a avantage à distinguer l'autonomie pédagogique de l'autonomie administrative et financière. Le plus fréquemment, cette dernière repose sur un cadre davantage contraignant que la première. De fait, là où un système d'inspection est en opération, l'on observe généralement deux corps distincts d'inspection : l'un pour la sphère pédagogique, l'autre pour la sphère administrative et financière. L'inspection administrative et financière susciterait une inquiétude plus grande que l'inspection pédagogique. D'aucuns signalent que l'erreur financière serait davantage l'antichambre d'une poursuite judiciaire que le chienlit pédagogique.

Pour sa part, le *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation* (1994) rappelle aussi que, dans le vocabulaire politique moderne, « l'autonomie est le fait pour une institution de jouir d'une certaine indépendance par rapport à la souveraineté de l'État ». Dans le domaine de l'éducation et de la formation, cette indépendance est relative car elle repose sur la « liberté partielle de décision accordée à tel établissement (école, lycée, université, etc.) au sein d'une institution globale ». Par exemple, « un établissement autonome jouira de certaines prérogatives (gestion du budget, projet pédagogique), sans sortir pour autant de l'Éducation nationale ». En somme, l'autonomie institutionnelle des établissements scolaires est, par essence, plus ou moins limitée. Elle varie selon la marge de liberté et d'initiative accordée par le gouvernement central et, s'il y a lieu, par les structures ou les gouvernements régionaux².

En définitive, l'autonomie s'actualise dans un espace discrétionnaire. À cet effet, comme le rappellent Maggi & Masino (1999), dans leur sens étymologique premier *l'autonomie signifie la capacité de produire ses propres règles* alors que la discrétion indique des *espaces d'action dans un processus réglé*. L'analyse de l'autonomie constitue donc une invite incontournable à l'analyse des formes de régulation et ces dernières à celle de l'étude des sources locales de légitimité de la gouvernance d'un système éducatif décentralisé.

Pour explorer plus à fond la question de l'autonomie des établissements et de leur régulation, il s'avère donc essentiel de recourir à des concepts susceptibles d'en exprimer la traduction au niveau de l'organisation et de la pratique. Car le discours sur l'autonomie peut s'avérer quelque peu racoleur s'il ne se traduit pas dans des formes organisationnelles et administratives qui permettent de la rendre réelle. On comprendra, par ailleurs, que suivant les formes privilégiées cette autonomie peut s'avérer « en pratique » bien tenue.

2.0 D'ABORD, UNE QUESTION D'ATTRIBUTION

La gestion publique de la plupart des pays, particulièrement des pays reposant sur l'économie de marché, est plus souvent qu'autrement la recherche d'un

compromis dynamique entre centralisation et décentralisation. Il va sans dire que ces concepts sont au cœur même de tout projet visant une plus grande autonomie des établissements éducatifs et que, en conséquence, une attention particulière y sera accordée au cours des prochains paragraphes.

Rappelons qu'au niveau de l'organisation de l'État, la notion d'autonomie s'inscrit dans une perspective politique renouvelée où l'on favorise l'engagement et la participation des citoyens à la gestion de la chose publique. Cela s'inscrit, de ce fait, au sein :

- a) d'une ouverture législative au pluralisme politique ;
- b) d'une tolérance accrue aux différences d'appartenance et d'identité au sein d'une collectivité nationale donnée ;
- c) d'un encouragement à une prise en charge locale des problèmes locaux par des représentants élus par les populations concernées.

Au sein d'un État, l'accroissement de l'autonomie des institutions publiques repose sur différents mécanismes propres à la décentralisation. Les éléments de repérage de l'analyse de l'orientation d'un système vers un état plus centralisé ou plus décentralisé reposent sur trois attributions majeures³: les compétences, les postes d'autorité et les sources de financement.

Les **compétences** réfèrent à la responsabilité de maîtrise d'un secteur donné d'activité. Ces compétences relèvent-elles du centre ou de la périphérie ? Par exemple, qui est le maître d'œuvre des programmes scolaires ? Est-ce l'État, la région ou l'établissement ? De qui relèvent les établissements scolaires ? D'un ministère ou d'un département de l'Instruction publique ? D'un pouvoir organisateur régional, d'un département ou d'une commune ? D'un réseau scolaire identifié comme « public », « libre » ou « privé » ? *Qui rend des comptes à qui ?*

Les **postes d'autorité** réfèrent à l'identification de la source première de la nomination des cadres et, par la suite, de la gestion et de la valorisation de leur carrière. Par exemple, est-ce que les chefs d'établissements sont nommés par le conseil de leur établissement, un pouvoir organisateur régional ou un ministère ? Est-ce que les premiers mandataires de l'autorité scolaire au niveau de la région sont nommés par des représentants de celle-ci ou par une instance supérieure au niveau du territoire, voire au niveau national. *Qui nomme qui ?*

Les **sources de financement** réfèrent à l'origine et à la latitude accordée dans la gestion administrative et budgétaire. Par exemple, est-ce que l'établissement scolaire dispose d'un budget propre dont l'exercice lui permet de réaliser des choix significatifs ? Peut-il se procurer des revenus supplémentaires auprès des élèves, de leurs parents ou de la communauté environnante ? Est-ce que le pouvoir organisateur régional peut percevoir des frais scolaires ou encore a accès à une assiette fiscale locale dont il contrôle les ressources ? *Qui finance qui ?*

Ces trois univers d'attribution constituent d'importants déterminants d'un niveau de centralisation ou de décentralisation d'un réseau scolaire. Si l'essentiel des sources de financement relève d'une seule instance, celle-ci sera appelée à

jouer un rôle majeur dans la définition des compétences et dans l'affectation des postes d'autorité. La décentralisation d'un système du centre vers la périphérie peut s'avérer très limitée si cette dernière ne dispose pas de compétences et de sources de financement autonomes ; ces attributions qui déterminent la possibilité réelle d'avoir des postes d'autorité véritablement « autonomes ».

3.0 LA DÉCENTRALISATION : JEU DE QUATRE PLUS OU MOINS UN

La décentralisation recouvre différentes acceptions rendant parfois difficiles la compréhension des écrits et des politiques dans ce domaine. Il y a donc lieu de préciser et définir ce terme. À la suite de plusieurs auteurs⁴, nous avons opté pour la typologie utilisée par les grands organismes internationaux dont l'Organisation mondiale de la santé (Mills *et al.*, 1991) qui s'inspirent des grandes définitions dans le domaine (Mintzberg, 1978).

Les formes majeures de décentralisation se caractérisent soit par la déconcentration, la délégation, la dévolution et, enfin, la privatisation⁵. Il s'agit évidemment de type pur, car les modèles organisationnels sont souvent mixtes, notamment en éducation.

3.1 La déconcentration

La déconcentration est le degré le plus faible de décentralisation. Elle se caractérise surtout par une décentralisation administrative. Au niveau de l'organisation des services publics, **la décentralisation administrative se définit comme étant l'action par laquelle la gestion administrative d'une région est confiée à des agents nommés par le pouvoir central**. La déconcentration ne comporte pas de transfert d'attribution du centre à la périphérie, mais vise à faciliter l'exercice local ou régional de pouvoirs qui continuent à relever de l'administration centrale. Les unités déconcentrées ne disposent pas de postes d'autorité autonomes. Les cadres relèvent directement du ministère de tutelle. Par exemple, au Québec, les bureaux régionaux du ministère de l'Éducation sont des instances déconcentrées. L'on retrouve une situation en partie similaire en France pour les rectorats des académies⁶. De même, plus souvent qu'autrement, au sein d'un secteur public, les établissements scolaires disposent de prérogatives pédagogiques et administratives limitées. Mais, il peut en arriver de même pour un établissement privé relevant d'un réseau fortement intégré ou encore soumis à un encadrement important des autorités publiques. On pourra noter une situation similaire au regard des écoles - souvent privées - associées à une conception ou à un mouvement pédagogique.

3.2 La délégation

La délégation ou décentralisation fonctionnelle consiste à confier certaines fonctions à des organismes périphériques dont l'autonomie est un peu plus grande que celles des unités déconcentrées. L'organisme bénéficiant de la décen-

tralisation fonctionnelle ne fait pas partie du « centre » ou encore il peut avoir des rapports plus ou moins distants avec ce dernier. De fait, la délégation permet une certaine capacité de gestion parce qu'il y a transfert de compétences et de responsabilités. Toutefois, la capacité de l'organisme bénéficiant d'une délégation est dépendante de ses sources de financement autonomes et de sa latitude à pouvoir nommer ses dirigeants. Par ailleurs, tout ce qui est délégué par une autorité supérieure peut être rappelé et cette dernière peut exercer des interventions en parallèle à la délégation effectuée. Cette dernière situation se produit assez fréquemment. Par exemple, un ministre de l'Éducation interpellé par ses pairs ou par les médias peut énoncer des directives qui vont à l'encontre de la délégation réalisée auprès des pouvoirs organisateurs intermédiaires.

En somme, **si la délégation peut procurer des marges de décision plus importantes que la déconcentration, elle ne se traduit pas par une véritable autonomie de gouverne.** La délégation accroît l'autonomie de gestion permettant ainsi à des organismes semi-autonomes, dont le centre ne contrôle pas tous les aspects de leur fonctionnement, de réaliser leur mandat, mais ces derniers demeurent toutefois hautement imputables à son égard. Au Québec, le Conseil supérieur de l'éducation bénéficie d'une décentralisation fonctionnelle. Toutefois, si ce dernier dispose d'une autonomie certaine au regard de la délégation des compétences, notamment au regard du choix de ses dossiers d'étude et de la liberté d'avis, il demeure très dépendant du ministère de tutelle pour son financement et ses postes d'autorité. À cet égard, bien qu'étant en partie des organismes délégués, les commissions scolaires québécoises disposent d'une plus grande autonomie. En effet, ces dernières peuvent nommer leur personnel, y compris les postes d'autorité, et elles disposent de sources propres de financement par l'intermédiaire de la fiscalité scolaire. Ce qui n'est pas le cas des pouvoirs organisateurs scolaires français en région, mais qui est le cas des cantons helvétiques. L'interdiction récente faite au réseau d'écoles libres de la Communauté française de Belgique de percevoir des « frais de scolarité » rendra ces dernières davantage dépendantes du pouvoir public.

3.3 La dévolution

Une forme encore plus poussée de décentralisation est la « dévolution ». Elle consiste à la remise à d'autres organismes à caractère public ou privé des responsabilités et des services qui pourraient être assumés par un gouvernement central. **Il s'agit d'une forme de décentralisation politique parce que, en plus d'une autonomie de gestion comme dans le cas de la délégation, elle accorde une relative autonomie de gouverne.** Les instances dévolues disposent généralement de compétences propres, de sources de financement originales et de postes forts d'autorité. Au sein du secteur public, le plus souvent leur direction relève d'un conseil d'administration élu au suffrage universel ou d'une forme appariée comme un collège électoral.

À certains égards, au Québec, les commissions scolaires sont des organismes publics bénéficiant d'une certaine dévolution. Elles sont sous la direction d'un conseil d'administration constitué de citoyens élus au suffrage universel⁷. Par ailleurs, le ministère de l'Éducation du Québec n'a pas d'établissements scolaires et la presque totalité du personnel de l'éducation n'est pas constituée de « fonctionnaires », plus exactement il s'agit de personnes qui ne sont pas sous contrat avec le ministère mais bien avec les commissions scolaires. Toutefois, comme les commissions scolaires sont subventionnées à plus de 80 % par le ministère, elles ont à respecter des politiques, des règlements et des conventions très élaborés notamment au regard de la gestion du personnel, mais aussi des programmes d'études, du matériel pédagogique, de la gestion budgétaire et des équipements, etc. Les commissions scolaires québécoises sont un modèle hybride entre la dévolution et la délégation.

Le phénomène des écoles à charte (*charters school*) qui prit naissance dans l'Ouest canadien avant de se répandre aux États-Unis⁸ et, dans une certaine mesure en Angleterre, est une forme en expansion de dévolution. Bien que l'école à chartre soit souvent associée à la privatisation de l'enseignement, à notre avis, il s'agit davantage d'une forme de dévolution que de « privatisation ». En effet, bien que ce type d'établissement scolaire puisse avoir différents statuts juridiques - public, communautaire, coopératif, privé - le financement est essentiellement public, le cahier des charges est rigoureusement défini par des représentants de l'État et des contrats explicites (chartes) de performance sont signés.

En définitive, si la dévolution accorde davantage d'autonomie que la délégation, il y a lieu de procéder à une analyse circonspecte de chaque situation avant de pouvoir conclure sur la nature réelle de cette autonomie.

3.4 La privatisation

D'entrée de jeu, la privatisation est une forme de décentralisation, mais une forme plutôt paradoxale où l'on pourrait même se demander si nous sommes encore au sein de l'univers de la décentralisation. En fait, il s'agit d'un type extrême de décentralisation et elle est souvent présentée comme l'idéal-type à atteindre par certains tenants du discours néo-libéral (Pelletier, 2001d).

Contrairement aux formes précédentes, le centre - notamment l'État - ne constitue pas un organisme de tutelle bien que les organismes privatisés peuvent faire l'objet de régulation par des organisations centrales ou étatiques. Ainsi, en éducation, les écoles privées peuvent être des corporations autonomes ou constituées en réseau, mais quelle que soit leur forme juridique, elles sont soumises à des encadrements de l'État qui peuvent être parfois très majeurs. Par exemple, le réseau des écoles « libres » belges est devenu de plus en plus soumis aux mêmes modes de fonctionnement - y compris au niveau de la gratuité - que le réseau des écoles publiques. On aura aussi noté qu'en France, l'école privée est devenu aussi un objet d'attention et d'encadrement de la part du ministère de l'Éducation

nationale. En fait, au fur et à mesure que l'État légifère et subventionne le secteur privé, celui-ci concède au premier des franges plus ou moins importantes de son autonomie. Bien des réseaux d'écoles privées sont devenus « semi-privés » et bien des écoles privées sont en réalité « semi-publiques ».

Il demeure, toutefois, que **la privatisation, même « encadrée », accorde une plus grande marge de manœuvre que les trois premières formes de décentralisation, notamment au regard des attributions portant sur les compétences, les postes d'autorité et dans une moindre mesure, selon les systèmes éducatifs, au regard des sources directes de financement.** Le discours néo-libéral pour les bons en éducation, les *vouchers*, les subventions aux usagers et non pas aux institutions n'est pas sans s'inscrire dans une orientation pour renforcer l'indépendance du secteur privé à l'égard des sources publiques de financement et des contraintes qui l'accompagnent.

3.5 L'impartition

Enfin, signalons qu'il est de plus en plus fréquent que des institutions publiques aient recours à des formes de privatisation partielles et limitées de certains de leurs services, particulièrement si ces derniers sont d'ordre logistique. C'est le cas, par exemple, de l'entretien, du transport des élèves, de la reprographie et des cantines scolaires. Ce processus s'appelle **l'impartition**. Avec les compressions budgétaires successives que connaissent bien des systèmes éducatifs au cours des dernières années, on note, aujourd'hui, que l'impartition commence à concerner aussi des services de soutien pédagogique spécialisé tels ceux associés aux difficultés d'apprentissage, à la formation en cours d'emploi, à l'aide conseil aux enseignants, au développement et à la recherche. Au sein de plusieurs systèmes éducatifs, nous assistons à la naissance d'une nébuleuse de consultants offrant différents types d'expertise aux établissements scolaires. Plusieurs de ces services relevaient, jusqu'à récemment, de segments même de l'organisation éducative et ils ont été impartis à des ressources externes. À noter que l'impartition est généralement limitée dans le temps et peut être révoquée plus facilement que la privatisation totale d'un secteur d'activités.

À l'égard des différentes formes de décentralisation, il est régulièrement signalé⁹ qu'**aucun processus de décentralisation ne peut être viable s'il ne s'accompagne pas d'une capacité de l'entité décentralisée d'avoir accès à diverses sources de financement ou, pour le moins, d'une latitude réelle dans l'utilisation des ressources octroyées.** Certes, le gouvernement central peut financer par des transferts une partie - même substantielle - des opérations mais l'organisme doit disposer de revenus autres provenant, par exemple, de taxes locales, de contributions régionales, de frais perçus auprès des usagers des services et de ventes de produits. À titre d'exemple, l'analyse effectuée par Dutercq (2000) dans son ouvrage *Politiques éducatives et évaluation : Querelles de territoires* illustre bien que l'accès aux financements autres que celui de l'Éducation

nationale procure une marge de manœuvre généralement très appréciée par les chefs d'établissement. En effet, ces ressources supplémentaires procurent une plus grande autonomie décisionnelle dans la conduite de plusieurs projets éducatifs et assurent une certaine indépendance stratégique.

En contrepartie, il y a lieu de signaler que, pour les gestionnaires des établissements, la recherche et la gestion de ressources additionnelles - bien que généralement appréciées - n'en constituent pas moins une tâche de plus à ajouter à un cahier des charges déjà bien rempli.

4.0 Et de la centralisation ?

Il existe toute une littérature sur les avantages et les mérites du développement de l'autonomie des institutions publiques et de la mise en place de mécanismes de décentralisation. À l'heure de l'économie de marché, de la déréglementation et de la privatisation, il est dans l'air du temps de promouvoir la décentralisation, de favoriser l'*entrepreneurship* individuel et de questionner les réussites collectives des années passées.

Au sein d'un tel contexte, la décentralisation - notamment sous ses formes les plus poussées - est présentée comme une véritable panacée, le remède homéopathique miracle de tous les essoufflements de l'État. Il existe d'ailleurs toute une propagande impressionniste, le plus souvent orchestrée par des entreprises économiques privées soucieuses de gains rapides¹⁰, pour appeler à « l'école en crise », l'éducation est un « désastre national », etc.

Or, si dans le cadre de conditions appropriées, certaines formes de décentralisation peuvent susciter une participation politique accrue des citoyens et être le moteur d'une relance socioéconomique en simplifiant les excès de bureaucratiation et en développant une plus grande sensibilité aux conditions locales, d'autres formes de décentralisation peuvent conduire à une perte de vue des intérêts de l'ensemble de la collectivité. En effet, aucun pays fortement engagé dans son développement social et économique ne peut réduire sa politique nationale de l'éducation au simple agrégat des pratiques existantes dans ses régions constituantes. À l'échelle d'un pays, des formes de décentralisation peuvent conduire, par leur centration sur le local et le régional, à la perte de vision de l'importante fonction socio-politique que remplit l'État central au niveau de la construction d'une identité collective, de la gestion d'un patrimoine national - qui va bien au-delà des clivages régionaux - et de l'ordonnancement des mécanismes de régulation sociale et économique qui assurent une péréquation équitable entre les régions. De fait, la centralisation des ressources collectives au niveau de l'État peut s'avérer davantage garante d'une plus grande équité dans la répartition des moyens financiers entre les régions que plusieurs formes de décentralisation. Cela est notamment le cas quand vient le temps, pour une localité ou une région, de s'équiper en infrastructures de prestation de services publics. Ainsi, sans un soutien financier important de l'État central, bien des lieux ne pourraient pas dis-

poser d'établissements scolaires, de personnel qualifié et, en conséquence, participer au projet éducatif national.

Par ailleurs, **si la décentralisation peut produire les conditions susceptibles de favoriser davantage de création, d'expérimentation et d'innovation, une telle situation peut aussi susciter d'importants problèmes de coordination, voire transformer d'une manière anarchique un réseau national de prestations de services publics.** À titre d'exemple, l'analyse des effets produits auprès des établissements scolaires par les premières années du gouvernement fortement néo-libéral des années 80 de la Grande-Bretagne révèle que ce gouvernement, après des politiques élaborées de déréglementation¹¹, a ressenti rapidement la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle encore plus sophistiqués qu'auparavant créant ainsi un niveau de centralisation visiblement supérieur à celui qui prévalait au départ (Pelletier, 1998a, Sylvestre, 1998, Henriot-Van Zanten, 2001). C'est d'ailleurs la situation que l'on peut observer aux États-Unis depuis la prise de pouvoir par les républicains sous la gouverne de Georges Bush.

En éducation et en formation, probablement plus qu'en d'autres domaines, la réussite d'une opération de décentralisation se traduisant par une autonomie accrue des différentes catégories d'établissements nécessite un certain nombre de conditions gagnantes.

5.0 CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION : LA QUÊTE D'UN ÉQUILIBRE

Rappelons-le, on qualifie une structure organisationnelle de centralisée lorsque l'ensemble des attributions portant sur les compétences, les sources de financement et les postes d'autorité - qui se traduisent par l'exercice de pouvoirs de décision - est regroupé auprès d'un seul groupe ou d'une seule entité que l'on identifie par le « centre » ou l'administration centrale. Une structure est dite décentralisée lorsque ces attributions, notamment la capacité à prendre des décisions significatives, est répartie entre différentes personnes ou unités.

La centralisation constitue le mécanisme le plus puissant pour coordonner les décisions au sein de l'organisation. À titre d'exemple - et cela peut apparaître paradoxal - aucun système éducatif pas plus qu'aucune réforme de l'éducation ne peuvent être mis en place s'il n'y a pas, au départ, une capacité réelle à centraliser les décisions... pour le changement. Les actions mêmes nécessaires à la réussite d'un projet de décentralisation organisationnelle nécessitent une centralisation préalable de la part de l'entité responsable du centre.

La décentralisation d'un système devient nécessaire lorsque sa taille et son niveau de complexité font en sorte qu'un seul centre ne peut comprendre et rendre des décisions éclairées et pertinentes sur tous les objets décisionnels auxquels il est confronté. Dans un tel cas, il y a rapidement une surcharge cognitive à la capacité de traitement de l'information. Pire, le centre peut en venir

à être submergé d'une pléthore de décisions de type « opérationnel » le conduisant à reporter à plus tard les grandes décisions stratégiques qui sont sa responsabilité première. De fait, bien des ministres de l'Éducation, soucieux de présenter une image de visibilité certaine auprès de leurs commettants, ont souvent été entraînés dans l'engrenage d'un « interventionnisme » difficile à rectifier par la suite.

Une centralisation importante conduit souvent certains encadrements subalternes à la passivité, à l'application routinière des règles ou à référer systématiquement aux échelons supérieurs les « dossiers » qui devraient être de leur niveau de responsabilité (« Nous avons envoyé un courrier à cet effet » « Un fax a été expédié sur cette question »...). De fait, **un système trop centralisé peut conduire à la situation où ceux qui ont l'information nécessaire à une décision éclairée se réfèrent à leurs supérieurs qui ont une connaissance limitée du contexte, pour que ces derniers prennent des décisions.** Une telle démarche peut conduire à des décisions d'une qualité « discutable », mais, surtout, a pour conséquence de déresponsabiliser les encadrements subalternes. Bien que plusieurs études révèlent que la décentralisation constitue un moyen de motivation des personnes - particulièrement des cadres de première ligne - à maintes reprises nous avons pu observer que ce ne sont pas tous les dirigeants qui apprécient « d'être motivés » de cette façon. Car, décentraliser les décisions et rendre les établissements plus « autonomes » signifie aussi un accroissement de responsabilités, de tâches et... d'imputabilité. C'est d'ailleurs la situation que l'on peut observer au Québec dans les suites de la dernière réforme de l'éducation (Pelletier, 2001c).

En définitive, **la problématique de la centralisation et de la décentralisation des unités et des fonctionnements est au cœur même de la conception du processus d'organisation qui doit prévaloir dans la constitution d'un réseau d'établissements d'éducation et de formation**¹². Est-il souhaitable de centraliser ou de décentraliser ? Dans quelle situation la centralisation est-elle préférable à la décentralisation ? Dans quelle situation la centralisation conduit-elle à trop de dysfonctionnements, voire à des effets pervers ?

C'est souvent avec ambivalence que ces deux notions sont abordées. En fait, de façon paradoxale, lorsqu'on occupe un poste de direction, l'on veut généralement davantage d'autonomie de la part de ses supérieurs, mais, par ailleurs, l'on se montre « réservé et prudent » à accorder plus d'autonomie à ses collaborateurs et à ses subordonnés. Cette situation se comprend bien si l'on se réfère au principe administratif : *on peut déléguer son autorité, mais on ne peut jamais déléguer ses responsabilités*. Or, combien de dirigeants se sont trouvés dans des situations difficiles, voire impossibles, dans les suites de décisions prises par leurs cadres subalternes. Les poursuites de plus en plus fréquentes de chefs d'établissement devant les tribunaux sont amplement révélatrices de cette situation. Dans un même sens, combien de ministres grands promoteurs de « la décentrali-

sation » lorsque, interpellés par leurs pairs et les médias, n’hésitent pas énoncer un ensemble de directives centralisatrices créant une véritable confusion auprès des différents responsables de l’encadrement.

Par ailleurs, toutes les situations organisationnelles ne se prêtent pas au même niveau de décentralisation. Il existe une économie d’échelle réelle à centraliser certaines décisions, notamment celles à caractère normatif. Toutefois, certains contextes d’intervention davantage atypiques et où la relation entre les moyens et les fins s’avère plus complexe et incertaine nécessitent une plus grande autonomie locale afin de favoriser les ajustements nécessaires. C’est notamment le cas lors d’interventions auprès de publics scolaires en difficulté ou encore lors d’une situation d’expérimentation.

Une approche utile pour déterminer l’importance de la décentralisation à réaliser est de situer l’unité ou les personnes concernées en regard d’une typologie qui prend en compte les degrés de certitude à l’égard des fins et des moyens.

		Degré de certitude à l’égard des résultats attendus	
		CERTAIN	INCERTAIN
Degré de certitude à l’égard du choix et de l’efficacité des interventions	CERTAIN	Stratégies axées sur l’ application de la norme	Stratégies axées sur le compromis
	INCERTAIN	Stratégies axées sur le jugement	Stratégies axées sur l’ innovation

Suivant la typologie, ce serait dans les situations où les stratégies d’action sur les terrains de la pratique professionnelle seraient les plus « certaines », tant par rapport aux résultats à obtenir qu’au regard du choix des moyens pour y parvenir, que l’on pourrait alors centraliser davantage les décisions : programmes uniformes, réglementation similaire, détaillée et précise pour les intervenants de première ligne, évaluation et contrôles normatifs et standardisés, etc.

Or, avec la massification d’accès à l’école et les exigences sans cesse accrues de réussite pour tous, peu d’établissements scolaires peuvent se référer à l’univers des stratégies du type « application de la norme ». Ce type de stratégies fonctionne souvent le mieux avec les élèves « doués par leurs antécédents socio-économiques » probablement d’abord parce que bien souvent les programmes d’études et les « règles du jeu pour réussir » leur sont plus facilement accessibles.

Lorsque les élèves « résistent à l'apprentissage », que les conditions socio-économiques sont difficiles, que le marché de l'emploi énonce des besoins différenciés - et souvent contradictoires ! - ou encore que la compétition pour des ressources limitées est vive entre établissements, il faut alors davantage de latitude pour gérer des situations qui deviennent beaucoup plus complexes.

En fait, comme la relation pédagogique est une relation fragile où rien n'est jamais acquis à l'avance, les intervenants de première ligne, tant le personnel enseignant que celui de direction, nécessitent d'importantes marges de manœuvre pour pouvoir réaliser les objectifs éducatifs qui leur ont été assignés. L'univers des stratégies d'action, au sein des établissements orientés sur la réussite du plus grand nombre, relève donc davantage des trois autres quadrants : le compromis, le jugement et l'innovation. Or, ces stratégies d'action ne peuvent guère être mobilisées s'il n'y a pas un certain niveau de décentralisation qui assure une plus grande autonomie aux unités de base du système éducatif. La mise en valeur d'un projet d'établissement original se situe dans cette perspective¹³. Il en est de même des politiques mises en place dans le cadre des zones d'éducation prioritaire¹⁴.

6.0 LE PASSAGE OBLIGÉ : LA RÉGULATION

Au-delà de conceptions politiques portant sur l'organisation de l'appareil de l'État et en fonction d'une analyse plus technique, trois critères majeurs sont généralement considérés lors d'une étude d'intérêt sur la décentralisation. Ces derniers sont l'efficacité, l'efficience et la responsabilité. Ces critères guideront le choix du type de décentralisation à privilégier.

Dans le cadre de la régulation d'un secteur d'activité, l'efficacité réfère au niveau d'atteinte des objectifs fixés. L'efficience réfère à une régulation au regard des résultats obtenus où les coûts sont jugés les plus bas possible compte tenu des ressources investies et des processus déployés pour les atteindre. Enfin, la responsabilité réfère à la nature de l'engagement des personnes, particulièrement des cadres, par rapport à la mission de leur unité, à la réalisation de leur tâche et à la qualité des services rendus. La responsabilité est étroitement associée au mouvement pour une professionnalisation accrue des personnels de l'école, pour leur « empowerment¹⁵ » et leur imputabilité.

L'on décentralise généralement pour rendre les unités organisationnelles de première ligne plus efficaces, efficaces et responsables. Or, l'équation à réaliser est beaucoup plus complexe qu'il peut y paraître aux premiers abords. Certains de ces critères ont leur propre dose d'antinomie. Par exemple, la décentralisation n'est pas sans entraîner une dilution des centres de décision qui irait à l'encontre de l'efficacité. La multiplication des lieux de décision ne signifie pas nécessairement des décisions plus efficaces. Dans un même sens, la décentralisation n'est pas sans se traduire par des pertes d'économie d'échelle, et ces dernières sont étroitement associées à l'efficience du système. Enfin, l'oc-

trois d'un espace élargi de responsabilité, par un processus de décentralisation, ne signifie pas que celle-ci soit utilisée à bon escient, voire que la participation locale à la responsabilité ne soit pas détournée à d'autres fins. De fait, la décentralisation invite à revoir les modes traditionnels de régulation de l'action collective. C'est ce que nous allons aborder au cours des prochains paragraphes.

Au sein d'une organisation, on peut classer les différents mécanismes de régulation et de coordination de l'action en cinq grands types¹⁶. Ces derniers sont :

- a) la supervision directe par l'encadrement de proximité que ce dernier soit conseiller, directeur ou inspecteur ;
- b) la normalisation du travail, par la spécification des normes à respecter dans le fonctionnement de l'organisation et dans la réalisation des différentes tâches qui y sont exécutées ; en éducation, cela se traduit notamment par les programmes d'études, les grilles horaires, l'homologation du matériel didactique, etc. ;
- c) la normalisation des qualifications des différents membres de l'organisation, de leur formation initiale à celle qui est exigée en cours d'emploi afin de maintenir leur niveau de compétence ;
- d) la normalisation par l'évaluation du système et de ses unités en ayant recours à la spécification des normes de résultats attendus en termes de réussite, d'efficacité et d'efficience ; en éducation, cela se traduit, entre autres, par la montée de l'évaluation des établissements, le développement d'indicateurs¹⁷ de performance, de tests standardisés tant nationaux qu'internationaux¹⁸ ;
- e) l'ajustement mutuel par la possibilité plus ou moins importante, selon les organisations, de procéder au niveau local à des ajustements, voire à des modifications, aux normes énoncées ; en éducation, c'est le lieu privilégié du projet d'établissement dans la mesure que les acteurs au sein de ce dernier disposent de marges décisionnelles significatives.

Une organisation a recours à ces mécanismes de régulation suivant une géométrie variable. Ainsi, la supervision est généralement plus importante lorsque le personnel est peu qualifié. De fait, le relevé de la scolarisation des enseignants - notamment par « l'universitarisation » de la formation des maîtres¹⁹ - pose tôt ou tard la question des pratiques de travail des inspecteurs, voire celles des chefs d'établissement. Lorsque les enseignants sont de plus en plus qualifiés, si la fonction d'inspection est maintenue²⁰ le nombre d'inspecteurs est souvent en diminution, et leur tâche aura évolué davantage vers l'animation et le soutien pédagogique plutôt que vers celui du contrôle et de la sanction.

Dans un même sens, plus les enseignants sont qualifiés moins il est nécessaire que les programmes d'études et le matériel didactique soient définis et précisés dans les moindres détails. Le discours de la professionnalisation du métier d'en-

seignement et les réformes des programmes d'études ne sont pas étrangers à ce que les enseignants actuels soient généralement plus qualifiés que ceux d'il y a quelques décennies²¹. Du personnel scolaire mieux formé offre donc la possibilité de procéder, à l'échelle d'une région ou d'un établissement, à certains ajustements aux programmes d'études nationaux. Ces espaces de jeu favorisent la possibilité de projets d'établissement ayant une coloration particulière tout en s'inscrivant au sein d'un projet national d'éducation. C'est bien d'ailleurs l'un des buts premiers annoncés lors de la mise en place d'un processus de décentralisation.

Les politiques de renforcement des qualifications du personnel scolaire, tant par la formation initiale que par la formation continue, l'incitation à la mise en place de projets d'établissement, afin de favoriser le mécanisme de régulation propre à l'ajustement mutuel, conduisent le plus souvent au renouvellement - voire à sa fondation - de la régulation par l'évaluation, notamment celle portant sur les résultats à atteindre pour une unité donnée dans un temps donné. C'est le discours montant de « l'obligation de résultats » qui se manifeste au sein de plusieurs systèmes éducatifs.

Enfin, il arrive qu'au sein d'un système éducatif nous soyons en présence aujourd'hui d'enseignants plus qualifiés, de programmes d'études rénovés, d'une volonté de décentralisation mais qu'il soit peu possible de procéder à la mise sur pied de projet d'établissement signifiant²² reposant sur l'ajustement mutuel parce que l'organisation du travail enseignant est rigidifiée par des règles d'encadrement devenues vétustes. C'est souvent le cas dans l'ordre d'enseignement secondaire où la spécialisation disciplinaire, la taille des établissements et la « tradition historique de fonctionnement » engendrent une multitude de contraintes spatio-temporelles. Il s'avère alors nécessaire de revoir la normalisation du travail, notamment au regard de la gestion du temps scolaire.

Combinatoires des processus de régulation

Les travaux réalisés sur la décentralisation ont révélé un certain nombre de constats. Parmi ceux-ci, signalons entre autres que :

- a) plus un système éducatif est décentralisé, plus il aura recours à l'ajustement mutuel pour la coordination de ses activités et le « centre » mettra davantage en œuvre des systèmes sophistiqués d'évaluation des performances (énoncé de standards, spécification de résultats, évaluation des établissements, etc.) afin d'assurer la régulation des établissements ;
- b) à l'échelle d'un système éducatif, la mise en place d'un processus de décentralisation n'assure pas automatiquement plus d'autonomie aux membres des établissements éducatifs ; en effet, la volonté de décentralisation du centre peut être déviée par le renforcement de pouvoirs régionaux sous le contrôle de groupes centralisateurs ;
- c) plus une organisation engage des personnes qualifiées qui œuvrent à des

tâches complexes, plus elle devrait être décentralisée, car une qualification élevée - mise à jour par une formation continue de qualité - permet généralement de réduire la multiplication des règles bureaucratiques ;

d) enfin, une décentralisation ne s'improvise pas ; elle devrait s'accompagner de la mise en place d'un système d'évaluation des résultats de qualité et d'un plan de formation qualifiante pour tous les intervenants, mais particulièrement pour les gestionnaires de première ligne. En effet, ces derniers auront davantage d'autonomie, mais seront aussi davantage responsabilisés.

En principe, ces cinq modes de régulation devraient se manifester de façon différente selon les formes de décentralisation privilégiées. La figure suivante constitue une présentation schématique de l'importance des différents types de régulation mobilisés suivant les quatre grandes formes de décentralisation que nous avons présentées.

Formes de décentralisation et types dominants de régulation				
Types de régulation	Déconcentration	Délégation	Dévolution	Privatisation
Supervision	+++	++	+	+
Normalisation du travail	+++	++	+	+
Normalisation des qualifications	++	++	++	+
Normalisation des résultats	+	++	+++	+++
Ajustement mutuel	+	++	++	+++
<i>Légende :</i>	<i>+++ pour une très forte relation ; ++ pour une relation moyenne ; + pour une relation plus ténue</i>			

Suivant notre proposition, la déconcentration favorise peu l'ajustement mutuel au niveau des unités déconcentrées et utilise surtout comme mécanisme de régulation les prescriptions normalisées de travail et l'encadrement administratif traditionnel. La notion de projet d'établissement ne s'inscrit guère dans une structure déconcentrée. Au sein d'une telle structure, il n'y a pas « d'espace à projet » qui soit vraiment significatif.

À l'opposé, la privatisation invite à une plus grande autonomie locale - du moins à l'égard de l'État²³ - et peut recourir davantage à l'ajustement mutuel au niveau de l'établissement même comme source de régulation. Les établissements d'enseignement privé ne manquent d'ailleurs pas de faire valoir cette capacité supérieure d'autonomie en regard de celle dont disposeraient des établissements publics. Selon les pays, les régulations de l'État par les normes de travail et les qualifications à l'égard des établissements privés sont généralement plus légères que celles prévalant pour les établissements publics. Par exemple, on ne manquera pas de signaler, à tort ou à raison, que dans le « privé » la gestion du personnel serait plus simple.

C'est souvent d'ailleurs en fonction de cette plus grande liberté d'action que bien des écoles privées cherchent à se distinguer de l'école publique, en énonçant une capacité supérieure à cette dernière à faire réussir les élèves qui lui sont confiés. Évidemment, l'équation n'est pas si simple et, dans la mesure où l'on tient compte des caractéristiques socioéconomiques des effectifs scolaires et de l'existence ou non de mécanismes de sélection à l'entrée et en parcours de formation, les données peuvent être considérablement modifiées. Quoiqu'il en soit, l'école privée est de plus en plus confrontée à une « obligation de résultats », obligation qu'elle a le plus souvent instillée elle-même lors de ses campagnes publicitaires de recrutement et de mise en marché de son avantage concurrentiel sur le secteur public. Mais, il demeure que tant pour le secteur privé que pour le secteur public d'éducation, la régulation par la normalisation des résultats est une démarche en élaboration qui deviendra, somme toute, de plus en plus importante au cours des années à venir. À cette fin, la mesure de ces résultats et la constitution d'indicateurs de performance sont assurées d'un avenir certain...

La délégation et la dévolution constituent des figures intermédiaires de la mise en œuvre d'un processus de décentralisation. Suivant l'OCDE (1996), c'est d'ailleurs autour de ces deux formes de décentralisation que s'élaborent les politiques actuelles d'éducation au sein de nombreux pays. De fait, au cours des dernières années de nombreuses réformes scolaires produisent de profonds changements dans l'administration des systèmes éducatifs. Ainsi, le transfert de responsabilités administratives accrues aux niveaux régional et local ou à celui de l'établissement est devenu une constante quasi généralisable. Ce transfert s'accompagne le plus souvent par la mise en place de nouveaux mécanismes de régulation, au niveau national, portant particulièrement sur les résultats. En outre, après une certaine période de flottement structurel (Pelletier 2001c), l'autonomie accrue accordée aux établissements s'accompagne progressivement de l'émergence de nouvelles formes de renforcement des autorités régionales ou locales sur ces derniers. Ces nouveaux modes d'encadrement reposent sur les mécanismes contractuels (plan de réussite, contrat de performance, subvention discrétionnaire sur projet particulier, etc) et sur la mise en place de pratiques diversifiées d'évaluation des établissements. En définitive, dans l'ensemble, l'autonomie réelle de l'établissement a probablement peu augmenté alors que les responsabilités se sont accrues. Il n'est guère surprenant qu'en plusieurs endroits il existe une véritable crise de recrutement des chefs d'établissement et que, en conséquence, l'on cherche à valoriser leur statut, leur fonction et leur formation.

De plus, la délégation de pouvoirs du niveau national au niveau régional, s'accompagne généralement d'un accroissement des responsabilités de financement pour les régions. Comme le discours sur la décentralisation est aussi légitimé par une diminution des coûts de fonctionnement du système, cela se traduit par une diminution annoncée ou effective des investissements du national et à un alourdissement des coûts locaux - taxes locales, rétribution des parents et des

communautés, etc. - accompagné de nouveaux mécanismes de reddition budgétaire. Les pouvoirs régionaux se trouvent donc le plus souvent avec des responsabilités accrues, tout en étant contraint à réduire leur coût de fonctionnement.

En contrepartie, il est aussi vrai de signaler que la décentralisation engagée procure des espaces décisionnels nouveaux au sein des pouvoirs organisateurs et des établissements. Ces derniers peuvent être générateurs d'innovation et de changement (Gather Thurler, 1998a, 1998b, 2000). Vraisemblablement, il faudra attendre encore un certain temps pour apprécier à leur juste valeur les modifications structurelles engagées.

En définitive, au regard du modèle de régulation que nous venons de proposer, l'on notera que la décentralisation invite à revoir les modes traditionnels de régulation du système éducatif. Notre proposition demeure schématique, donc par essence limitée, mais malgré ses limites, la grille de lecture énoncée peut s'avérer un cadre de référence pertinent pour mieux appréhender les grandes orientations au regard de la structuration d'un système éducatif.

7.0 LE TEMPS DE LA DÉCENTRALISATION

Aujourd'hui, la décentralisation est probablement le concept clef de bien des réformateurs de l'administration publique engagés dans la recherche de nouvelles formes organisationnelles de prestation de services publics.

Il demeure, toutefois, qu'au sein des pays occidentaux, le discours d'intérêt partagé pour la décentralisation en éducation a véritablement émergé lorsque :

- les effectifs scolaires furent stabilisés ;
- les structures d'accueil et de gestion mises en place au niveau de l'ensemble du territoire furent consolidées ;
- la formation du corps enseignant fut relevée et leur statut valorisé ;
- le personnel de direction au niveau des instances locales et régionales eut disposé d'une formation appropriée et d'une expertise reconnue ;
- enfin, et non la moindre des choses, l'autorité centrale aura eu accès à un large spectre d'informations de qualité pouvant assurer le pilotage et la régulation du système (normes, standards, indicateurs, etc.).

Bref, au sein des pays développés, la décentralisation s'avérait possible dans la mesure où un ensemble de paramètres était respecté. En effet, au sein de ces pays, dans les suites des réformes engagées au cours des années 1960 et 1970, l'on retrouvait du personnel aux qualifications plus élevées disposant d'infrastructures de travail adéquates, d'une stabilisation des effectifs scolaires, d'une mise à jour régulière des informations sur l'état du système et, enfin, de pouvoirs scolaires régionaux instrumentés et compétents. **En définitive, la mise en place d'un processus de décentralisation s'accompagne d'une nouvelle configuration des processus de régulation du système.**

Lorsque l'ensemble de ces conditions est respecté, la mise en place d'un processus de décentralisation est présentée comme une stratégie prometteuse afin

d'accroître la qualité générale de l'éducation et la réussite scolaire des élèves. Toutefois, la décentralisation est contre-productive lorsque ces conditions ne sont pas réunies. Or, ces dernières sont loin d'être actualisées au sein des pays en développement et la mise en place de politiques décentralisatrices a le plus souvent créé d'importants dysfonctionnement dans l'organisation et la qualité du système éducatif (Pelletier, 2000d). En somme, il existe un temps, une manière et une histoire pour procéder à la décentralisation d'un système éducatif...

8.0 DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE

La décentralisation en éducation est partagée, à des degrés divers, par des tenants de conceptions différentes, voire antagonistes (Dutercq, 2000b, Pelletier, 2001a et 2001c). C'est dans ses formes les plus avancées que se manifestent les divergences les plus importantes au regard de la gouvernance du réseau et des établissements scolaires.

La notion de « gouvernance » a été réactualisée dans le cadre d'une démarche étatique conduisant à la décentralisation. Utilisé dès le XIII^e siècle, en ancien français, dans le sens de « l'art et la manière de gouverner » (Cassen, 2001), ce terme mis à l'ordre du jour par les grandes institutions économiques internationales réfère à la source de légitimité et à la manière dont les pouvoirs sont exercés. En fait, lorsque l'État central - reposant en démocratie sur une légitimité balisée et fondée - octroie par un processus de décentralisation avancée de larges pans de son univers décisionnel à des instances locales ou régionales, quelles sont les sources de légitimité à valoriser dans la gouverne des unités bénéficiant d'une autonomie accrue ? Ces sources sont rarement singulières et constituent souvent un modèle hybride, une forme de compromis viable et limité dans le temps entre des conceptions souvent antagonistes.

Somme toute, on peut retenir trois sources majeures de légitimation qui peuvent être valorisées pour structurer la gouvernance d'unités décentralisées (Barroso, 2000 ; McGinn & Welsh, 1999 ; Pelletier, 2001c,d) :

- la légitimité démocratique ;
- la légitimité professionnelle ;
- la légitimité « du marché économique ».

La différence de base entre ces trois orientations est essentiellement d'ordre idéologique et repose sur la nature de la légitimation du processus de décision.

8.1 La légitimité démocratique

Au regard de cette orientation, il apparaît souhaitable que la gestion de l'éducation relève d'élus locaux représentatifs des populations de leur territoire. Plus souvent qu'autrement, ces derniers ne sont pas des experts en éducation ni en gestion scolaire. Leur légitimité repose donc davantage sur le fait qu'ils sont élus démocratiquement plutôt que sur le fait qu'ils ont les compétences professionnelles pour exercer la fonction. Dans cette perspective, la légitimité démocrati-

que s'impose à la légitimité professionnelle, que l'on traduit parfois avec un sens péjoratif de pouvoir technocratique.

Sous certains aspects, les réformes entreprises en Australie et en Nouvelle-Zélande relèvent de cette orientation (McGinn & Welsh, 1999). En Amérique du Nord, les systèmes éducatifs locaux sont sous la gouverne de représentants élus. À maints égards, la mise en place de conseils d'établissement constitués de représentants élus de parents et parfois de représentants socio-économiques relève aussi de cette forme de légitimité. Cette situation n'est d'ailleurs pas sans entraîner des conflits de légitimité. Par exemple, qui est le représentant le plus légitime ? Celui qui a été élu par les parents d'élèves et qui siège au sein de l'établissement scolaire ou celui qui a été élu par la population locale et qui siège à une instance régionale. Par ailleurs, aujourd'hui, bien des directions d'établissement scolaire doivent consacrer de plus en plus de temps à la « formation » et à « l'encadrement » à la réalité d'une école à des membres extérieurs à leur personnel, mais qui siègent sur le conseil d'administration de leur établissement. Sensibiliser les « politiques » à l'éducation ne relève plus uniquement des cadres supérieurs ministériels ou régionaux... Ce faisant, bien des directions d'établissement commencent à trouver le cahier des charges particulièrement lourd et, par ailleurs, le développement de « compétences politiques » est devenu le sujet de grandes préoccupations.

Pour leur part, les enseignants accordent souvent une importance secondaire à la gouvernance reposant sur la légitimation démocratique. À moins d'une situation hautement conflictuelle, ils se sentent moins concernés que les chefs d'établissement ou les cadres régionaux par la nécessité d'avoir à composer avec les élus locaux. De fait, ils conservent souvent une distance méfiante à l'égard de ces élus « qui ne connaissent rien à la pédagogie » et « qui font de la politique ». À noter que ces derniers considèrent souvent que l'éducation est « mal gérée » et qu'il devrait y avoir plus de supervision et des normes de travail plus strictes à l'égard du personnel scolaire. Somme toute, ils cherchent à transposer au sein des établissements scolaires des modèles comportementaux de travail qu'ils connaissent au quotidien dans leur propre milieu professionnel. En conséquence, même si le système est décentralisé du centre, les instances régionales ou locales peuvent être soumises à une gouvernance politique centralisatrice favorisant davantage des mécanismes de régulation de premiers niveaux.

Enfin, signalons que les réformes décentralisatrices fondées sur la légitimité démocratique locale nécessitent des États fortement constitués et intégrés, à défaut le gouvernement central risque d'être déstabilisé, voire de perdre sa propre légitimité.

8.2 La légitimité professionnelle

Cette orientation est probablement celle qui est mise en valeur auprès des personnels de l'éducation dans le cadre des réformes actuelles à caractère décen-

tralisateur. La légitimité professionnelle repose sur la remise aux experts, détenteurs de la compétence professionnelle, de marges de manœuvre plus importantes dans la définition et la réalisation de leur travail. Ces personnes - cadres, professionnels ou enseignants - sont les plus qualifiées pour participer à la gouvernance de l'éducation au sein des unités décentralisées. Il y a donc lieu de reporter auprès de ces dernières les objets décisionnels qui les concernent.

Il est pertinent de signaler que la légitimité professionnelle se manifeste rarement au singulier, mais bien davantage au pluriel. Ainsi, elle ne concerne pas tant les individus, mais les collectifs structurés, qu'il s'agisse des équipes de direction, des équipes écoles, des groupes projets, etc. Par exemple, la légitimité professionnelle des enseignants repose sur leur participation active à un projet d'établissement de qualité.

Comme la légitimité repose sur le niveau de professionnalité et que les indicateurs de ce dernier sont la nature des compétences détenues et la qualité de l'intervention, le maintien et l'accroissement des qualifications constituent une donne incontournable. La normalisation des qualifications - particulièrement par les formations continues collectives - et l'ajustement mutuel - particulièrement favorisé par une démarche de projet - constituent les mécanismes premiers de régulation au sein d'une unité dont la gouvernance repose de façon majeure sur la légitimation professionnelle.

C'est vraisemblablement sous cette orientation que le statut et le pouvoir des chefs d'établissement sont les plus valorisés. Ces derniers sont, par excellence, la cheville ouvrière du fonctionnement de leur établissement. Ils ne sont plus le simple relais administratif d'une administration territoriale ou locale, voire de leur propre conseil d'établissement, et ils ne sont pas les premiers responsables de la reddition des comptes à l'égard du marché éducatif. De plus, l'autonomie accrue accordée à la prise de décision collective au sein des écoles conduit le plus souvent au renforcement du pouvoir de décision de la direction de l'établissement. En effet, la surcharge de travail que représente pour les enseignants la participation active et continue aux prises de décision fait en sorte que ces derniers délèguent progressivement leurs prérogatives à la direction de l'établissement. Bref, on reconnaît dans l'action la nécessité de se répartir la mise en jeu des grandes fonctions de l'école. Ceci étant dit, pour ce faire, la direction doit inspirer confiance et être attentive au fait que... ce qui est délégué peut bien être retiré en situation de crise potentielle ou réelle. En somme, sous cette orientation, les directions d'établissement doivent développer des compétences élargies tant en gestion scolaire qu'en leadership pédagogique.

Par ailleurs, sous cette orientation, la participation des parents est souhaitée comme étant celle de collaborateurs au bon fonctionnement des services éducatifs et non pas comme étant des « représentants mandatés » (légitimation démocratique) ou des contrôleurs de prestation aux usagers (légitimation du marché).

Un pan majeur de la littérature internationale qui porte sur les bienfaits de

la décentralisation vers les écoles, de l'autonomie des établissements, de *l'empowerment* et du « développement scolaire » (*school development*²⁵) repose sur la mise en valeur d'une légitimité fondée sur la professionnalité du personnel des établissements scolaires.

8.3 La légitimité du marché économique

Suivant cette orientation, c'est le marché qui est la plus importante source de régulation au regard de la qualité des services éducatifs offerts. La planification étatique, voire celle réalisée à l'échelle d'une région, ne peut répondre au besoin du consommateur. Suivant cette approche, les utilisateurs comme consommateurs de services éducatifs seraient les personnes les plus en mesure d'assurer une régulation efficace au point même de la prestation des services scolaires. Il y a donc lieu de mettre en place des mesures de contrôle des écoles par les consommateurs, d'informer régulièrement ces derniers sur la performance de l'établissement scolaire fréquenté et de leur laisser le libre choix de l'école. Cette orientation existe déjà, à des degrés variables, au sein de certains systèmes éducatifs et est souvent présentée par certains - notamment par les grands organismes économiques internationaux - comme étant le modèle le plus émergent.

Dans la perspective de cette orientation, la légitimité démocratique est d'un intérêt limité parce qu'elle est trop « politique » et qu'elle tend à s'intéresser à l'harmonie et à l'intégration de l'ensemble du système plutôt qu'au besoin des consommateurs de services. Par ailleurs, la légitimité professionnelle constituerait une forme de corporatisme peu souhaitable qui contraint, au nom de l'expertise professionnelle, les capacités de choix des parents usagers. Les mécanismes majeurs de régulation favorisés au sein de cette orientation sont la supervision directe et l'évaluation des performances, d'abord de l'établissement, mais aussi des enseignants. La performance des établissements est mesurée à l'auge de tests standardisés. Les résultats obtenus sont diffusés largement et sont souvent accompagnés d'un classement des établissements sous la forme de palmarès.

À l'opposé de l'approche précédente, les directeurs d'établissement peuvent souvent être considérés comme des gérants de la production et les enseignants comme des techniciens de l'enseignement. La formation continue du personnel est susceptible d'être considérée de façon congrue. En principe, on doit n'engager que des personnes compétentes. Si elles ne le sont pas, l'on doit s'en défaire dans les plus brefs délais. La formation en cours d'emploi doit donc être minimaliste et se réduire à une courte période d'adaptation à un poste ou à une nouvelle procédure.

Paradoxalement, des systèmes éducatifs qui se sont progressivement décentralisés suivant une orientation - du moins dans le discours officiel - favorisant une approche de légitimité démocratique ont, aujourd'hui, à composer à des degrés divers avec la légitimation par le marché. Ainsi, la constitution de conseil d'établissement composé de parents ne favorise pas la légitimation démocratique

si les parents élus se préoccupent essentiellement de leurs enfants et se sentent peu mandataires de la communauté scolaire environnante. Ils s'inscrivent alors davantage au sein d'une logique de consommateurs scolaires et leur engagement peut se limiter à la recherche d'une compréhension plus éclairée de leur choix d'école et à un positionnement stratégique contribuant à la réussite de leur progéniture. L'ambivalence de cette situation est présente au sein de plusieurs réformes actuelles, y compris celle engagée depuis quelques années au Québec (Pelletier, 2001a).

La légitimité du marché plaît à de larges catégories de parents qui demeurent sous l'impression qu'ils disposent d'un pouvoir décisionnel accru sur le système éducatif, un système éducatif qui s'est converti à l'approche-client. Ils ont vraisemblablement en partie raison, mais chaque système a sa part de contraintes y compris pour les parents. De fait, au sein de cette approche, il n'y a pas que les parents qui ont la possibilité de faire des choix. Très tôt, les écoles « réputées » sélectionnent et excluent rapidement les élèves jugés faibles (Ball & Henriot-Van Zanten, 1998 ; Henriot-Van Zanten, 2001).

Chose certaine, cette approche est celle qui est l'objet du plus grand nombre de récriminations des organismes regroupant les enseignants. Par ailleurs, les chefs d'établissement s'avèrent souvent partagés. Pour certains, le défi et les possibilités d'action accordés répondent à un désir d'entrepreneurship, de management et de compétition. Pour d'autres, cela constitue une forme d'appauvrissement de leur fonction où la dimension éducative, celle de leadership pédagogique et celle de contribution au développement de la société sont réduites à des partitions congrues.

8.4 Une gouvernance reposant sur une légitimité composite

Les trois sources majeures de légitimation présentées l'ont été de façon succincte, mais l'on comprendra qu'elles constituent des modèles « purs ». En réalité, **au sein d'une démarche décentralisatrice aucun système ne peut reposer que sur une seule forme de légitimation. De fait, nous sommes en présence d'une légitimité de gouvernance qui puise à différentes sources.**

Une légitimité démocratique trop forte au niveau d'une région ou d'un établissement local poserait le problème de l'intervention du gouvernement central, notamment au regard de ses fonctions de régulation, de péréquation et d'équité des ressources entre les régions constitutives du pays. Ainsi, même au sein des pays de type fédéral (Allemagne, Suisse, Canada, États-Unis...) où l'éducation relève des gouvernements régionaux, le gouvernement central intervient de plus en plus, notamment dans les secteurs de l'enseignement post-secondaire, professionnel, technique et supérieur pour « soutenir et harmoniser » les dispositifs de formation, particulièrement ceux à finalité d'insertion sur le marché du travail. Ce faisant, il crée des indications, des contraintes, voire de véritables standards d'exigence, à l'égard des ordres

d'enseignement qui se situent en amont au supérieur et qui relèvent des régions.

Une légitimité professionnelle trop forte rendrait l'institution scolaire imperméable à son environnement et transformerait progressivement les établissements en arène politique où les membres du personnel s'épuiseraient dans de vigoureux débats idéologiques et dans de non-moins vigoureux jeux de pouvoir, et cela, jusqu'à un épuisement conduisant à un consensus mou, pire jusqu'à l'imposition dogmatique de la pensée unique. La présence d'autres sources de légitimité permet de mieux réguler l'action des uns et des autres et d'arbitrer les conflits.

Une légitimité du marché trop forte conduirait à une disparité et à une iniquité majeures du système éducatif, voire à l'abandon de l'éducation comme élément fondamental et constitutif d'un projet de société. De fait, même au sein des gouvernements qui ont prôné le plus cette orientation, en aucun cas ils ne seront allés à fond au regard de ses tenants et de ses aboutissants. Par exemple, si les lois de l'éducation du gouvernement Thatcher²⁶ ont considérablement réduit la légitimité démocratique et la légitimité professionnelle comme modes de gouvernance locale et, en contrepartie, favorisé la logique du marché, elles auront été aussi des lois centralisatrices (Sylvestre, 1998). En fait, elles ont imposé à l'échelle de l'ensemble des établissements scolaires un cahier des charges jusqu'ici inconnu (programmes d'études, prescriptions didactiques, examens nationaux, etc.). De plus, elles ont renforcé le système d'inspection, de sanction et d'évaluation des établissements (Broadfoot, 2000).

De fait, pas plus que pour les autres sources de légitimation, celle du marché ne peut exister seule, et cela, probablement parce que d'abord et avant tout le marché scolaire est davantage virtuel que réel. Pour qu'un marché scolaire puisse exister, il faudrait que la diversité des établissements d'enseignement et des programmes d'études soit une réalité ; que les parents d'élèves soient bien informés des différentes avenues possibles et que ces derniers aient vraiment l'entière possibilité d'opter en fonction des choix réalisés...

Il n'y a pas de véritable « marché » si toutes les écoles - tant publiques que privées - doivent répondre, à quelques variantes près, aux mêmes programmes d'études, doivent subir les mêmes examens - qui standardisent en amont les pratiques pédagogiques - et que les enseignants sont formés aux mêmes qualifications. Il n'y a pas non plus de marché s'il n'y a pas de choix réel d'école dû à la distance à parcourir et au coût à assumer. L'existence de formules compensatoires tels que les chèques-éducation ou les avantages fiscaux représente des coûts élevés, nécessite la mise en place d'une administration importante et s'avère le plus souvent insuffisante pour assurer l'équité et l'efficacité du système (McGinn & Welsh, 1999).

En définitive, les réformes actuelles qui promeuvent la décentralisation cherchent à maintenir un équilibre dynamique entre ces trois sources de légitimité pour assurer la gouvernance de l'éducation au niveau des régions et des éta-

blissements. Nous serions donc en présence d'une légitimité composite ayant le plus souvent des ancrages spatio-temporels différents. La légitimité démocratique relève davantage du pouvoir organisateur régional ou territorial que de l'établissement scolaire. La gouvernance par une administration régionale (canton, commission scolaire, réseau d'établissements...), chapeauté par des élus locaux qui ne sont pas d'abord des parents utilisateurs de services éducatifs, conduit à des formes de rationalisation-distanciation davantage propices à gérer et à arbitrer les conflits inter-établissements pour l'accès aux ressources et, ainsi, assurer une allocation plus équitable de celles-ci suivant les besoins différenciés des établissements.

C'est au niveau de l'établissement scolaire que la légitimité professionnelle et la légitimité du marché sont susceptibles de se confronter le plus, et, en conséquence, de réaliser un compromis viable. Les réformes scolaires qui favorisent une représentation signifiante des parents et du personnel de l'école au sein d'un conseil d'établissement responsable de la mise en place et de l'évaluation d'un projet d'établissement sont susceptibles d'assurer une gouvernance de qualité reposant sur ces deux sources de légitimité. Toutefois, pour réaliser ce projet, le personnel de direction de l'établissement sera appelé à jouer des rôles essentiels de mobilisation, de traduction et de fusion.

En terminant cette section, rappelons que chaque source de légitimation serait associée à des types dominants de régulation. Évidemment, notre proposition est quelque peu schématique et la réalité est beaucoup plus complexe, mais il demeure intéressant d'associer sources de légitimation et types dominants de régulation privilégiés au sein d'un système scolaire décentralisé. Somme toute, le type de régulation valorisé au sein d'une unité décentralisée est révélateur de la source de légitimation à laquelle se réfèrent, voire s'identifient, les responsables de la gouvernance de cette dernière.

Sources de légitimation et types dominants de régulation d'un système scolaire décentralisé

Types de régulation	Légitimité démocratique	Légitimité professionnelle	Légitimité du marché
Supervision	+++	+	+++
Normalisation du travail	+++	+	+
Normalisation des qualifications	++	+++	+
Normalisation des résultats	+	+	+++
Ajustement mutuel	+	+++	+

Légende : +++ pour une très forte relation ; ++ pour une relation moyenne ;
+ pour une relation plus ténue.

9.0 LA DÉCENTRALISATION EN ACTES

En définitive, **la décentralisation est une question à la fois politique et technique**. Elle recouvre une grande diversité de réformes structurelles qui visent à transférer à des degrés variables, de l'administration centrale vers le régional ou le local, la responsabilité de la prise de décision, de la formulation des objectifs ou de la mise en œuvre de projets. Elle est politique en ce sens qu'elle implique le transfert de certaines décisions et, potentiellement, de certaines orientations qui sont sources de pouvoir et, de ce fait, de conflits d'influences. Elle est également technique puisque les instances auxquelles seront dévolues telles ou telles responsabilités doivent être en mesure d'assumer le changement, de se redéployer dans l'exercice de compétences nouvelles. Le niveau « optimal » de la prise de décision variera selon chacune de celle-ci, en fonction de l'information qu'elle requiert et des capacités des décideurs potentiels.

Lorsqu'on effectue la décentralisation d'un système de fonctionnement, il faut régulièrement faire le point de la situation afin de s'assurer que le processus mis en œuvre respecte bien les objectifs initiaux de décentralisation. À cet effet, l'on pourrait, entre autres (OCDE, 1996), retenir comme éléments les réponses aux questions suivantes :

- À quel degré la charge financière de l'éducation a-t-elle été transférée du gouvernement central aux autorités régionales, voire au secteur privé durant la décentralisation ?
- De nouvelles ressources ont-elles été engendrées pour l'éducation au cours de la décentralisation ?
- Les taux d'inscription, de redoublement et d'abandon scolaire se sont-ils améliorés ?
- L'équité entre les sexes, les régions et les catégories sociales a-t-elle été mieux assurée ?
- La qualité générale de l'éducation a-t-elle progressé ?

L'on comprendra que les réponses à ces questions sont étroitement associées à la mise en place et à la fiabilité d'un système d'information et de gestion des bases de données relatives à l'éducation. À défaut, il peut s'avérer très aléatoire d'apprécier les effets de la décentralisation, voire des effets associés à tout programme d'amélioration du système éducatif.

Les travaux conduits sur la décentralisation en éducation²⁷ dans la perspective d'accorder une plus grande autonomie aux établissements éducatifs ont signalé un certain nombre de conditions nécessaires à la réalisation d'un tel projet. Il est à signaler que ces conditions sont le plus souvent l'objet d'une approche différenciée selon les ordres d'enseignement. Parmi ces conditions, signalons :

- l'importance de reconnaître qu'il n'existe pas un modèle unique de décentralisation en éducation mais bien des approches composites qui doivent d'abord tenir compte du pays, de son histoire, de son contexte économique, de la

- diversité de ses communautés et des objectifs nationaux poursuivis ;
- l'importance aussi de reconnaître que le modèle national privilégié peut s'avérer à géométrie variable selon les ordres d'enseignement, la mission spécifique octroyée à chaque catégorie d'établissement et les spécificités régionales et locales ;
 - que la conduite réussie d'une telle opération repose sur une volonté partagée de changement, sur un *leadership* ministériel fort et un engagement politique significatif ;
 - que la décentralisation au niveau local a des effets positifs dans la mesure où les unités devenues plus autonomes du centre seront davantage responsables vis-à-vis des représentants locaux ;
 - que le gouvernement central demeure le maître d'œuvre des plans d'études, des programmes scolaires, de l'homologation des manuels scolaires ainsi que des examens finaux à caractère national ;
 - que le gouvernement central assure un encadrement au niveau de la formation initiale et continue des enseignants ainsi qu'au niveau des règles à l'égard de leur recrutement et de leur statut d'employé d'un service public ;
 - que le gouvernement central définit un socle de base de standards éducatifs attendus des différents établissements et se donne les moyens pour s'assurer qu'il y ait régulièrement une reddition de comptes à l'égard de ces derniers ;
 - que le gouvernement central se donne les moyens d'action pour effectuer, lorsqu'il y a lieu, la péréquation de ressources et octroyer le soutien nécessaire auprès des enseignants et des élèves œuvrant dans des conditions sociales et économiques difficiles ;
 - que les établissements puissent disposer, lorsque cela est possible, de fonds propres provenant de diverses sources (y compris les fonds provenant de dons, legs, fondations, ventes, etc.) ;
 - que les organismes locaux et régionaux disposent de ressources propres - taxation, transferts de crédits de l'État, etc. - leur permettant d'assumer une partie des coûts associés à la prestation de services éducatifs sur leur territoire ;
 - que les grands investissements dans la construction, l'aménagement et le renouvellement des infrastructures matérielles relèvent du gouvernement central ;
 - enfin, que la mise en place d'un processus de décentralisation est l'objet d'une attention soutenue, suivie de mesures d'accompagnement, de formation et d'une évaluation continue.

En terminant, signalons que nous doutons fortement que la décentralisation soit une mesure qui permette de réelles économies de fonctionnement au sein d'un système éducatif. Or, il s'agit souvent du premier avantage valorisé par plusieurs tenants du discours économique dominant (Word Bank, 1998, 1999). Certes, la décentralisation peut faire varier les sources de revenus - en sollicitant

d'avantage les régions, les localités et les usagers - mais, dans la mesure où l'on veut maintenir un système éducatif d'une qualité comparable, elle ne réduit pas les coûts de fonctionnement pour autant.

La configuration générale des coûts du système sera différente. Par exemple, les ressources économisées au centre par une diminution de certains éléments de régulation - dont les coûts par ailleurs seront visiblement transférés en périphérie - devront être réinvesties dans le renforcement de nouveaux mécanismes de régulation tels ceux portant sur les différentes formes d'évaluation, de production de standards et d'indicateurs. L'État devient « évaluateur » et il y a des coûts à cela... La perte d'économie d'échelle et les ressources qu'il devient nécessaire d'investir pour maintenir un réseau plus ou moins entropique représentent aussi des coûts très élevés.

Somme toute, **il faudra attendre encore quelque temps pour pouvoir mieux apprécier à l'échelle des systèmes éducatifs comparables, qui viennent d'amorcer un processus de décentralisation, quels auront été les coûts de la démarche et les gains réalisés.** Toutefois, comme nous l'avons signalé au cours de ce texte, la légitimation de la décentralisation ne repose pas que sur le seul argumentaire économique.

Quoi qu'il en soit, la situation la plus paradoxale est probablement le fait que nous assistons, aujourd'hui, à une centralisation sans précédent des entreprises économiques par une série de fusion en cascade, par des OPA souvent « hors de contrôle », etc. La centralisation serait-elle devenue une bonne chose pour l'économie marchande et une mauvaise pour les services publics, telle l'éducation ? Bien des institutions économiques devront probablement refaire leur devoir sous peu...

CONCLUSION

En conclusion, centralisation et décentralisation sont situées sur un même continuum et un gouvernement responsable sera toujours à la recherche permanente d'un équilibre dynamique mais fragile entre l'une et l'autre. Trop de centralisation alourdit le fonctionnement général de l'État, rend les procédures administratives « bureaucratiques », encourage peu les prestataires de services situés aux premières lignes à être responsables, dynamiques et innovateurs, et ne facilite pas l'adaptation aux conditions locales. Trop de décentralisation entraîne des problèmes importants de disparité et d'équité dans la prestation de services, occasionne des coûts de fonctionnement plus élevés suite à la perte de l'économie d'échelle et à la difficulté d'exercer les contrôles de qualité, rend problématiques l'élaboration et la mise en place des politiques nationales et peut susciter des conflits inextricables avec ou entre les différents groupes de pression locaux prêts à occuper le nouvel espace de pouvoir.

La conduite d'une décentralisation réussie est une activité complexe qui nécessite le temps et la préparation nécessaires aux changements des règles

de fonctionnement, à la formation et à l'accompagnement des dirigeants concernés et à la mise en place de nouveaux mécanismes de régulation et de responsabilisation. C'est vraisemblablement au niveau de l'accompagnement et de la formation des dirigeants que les défis sont les plus manifestes. Les nouvelles configurations organisationnelles qu'introduit l'ingénierie de la décentralisation appellent au déploiement de nouvelles compétences chez le personnel d'encadrement et à une redéfinition des rapports entre les différentes catégories de dirigeants. Ce faisant de nouvelles professionnalités sont en émergence, de nouveaux savoirs d'action sont en élaboration (Pelletier 1996, 1999b). La décentralisation nécessite aussi la révision des modes traditionnels de régulation de l'action et invite à une gouvernance renouvelée des composantes du système éducatif. Somme toute, la décentralisation des systèmes éducatifs demeurera un laboratoire vivant d'études encore pour plusieurs années...

NOTES

- 1 Du grec *autos* qui signifie soi-même, lui-même et *nomos* qui réfère à ses propres lois.
- 2 Le chapitre de Philippe Perrenoud approfondit cette question.
- 3 Voir notamment à ce sujet Rondinelli *et al.* (1984) et Lemieux (1997) auxquels nous référerons particulièrement au cours des prochains paragraphes.
- 4 Dont Lemieux (1997).
- 5 Nous reprenons, ici, sur une base plus élaborée, des éléments dont nous avons déjà amorcé la présentation (Pelletier, 2001c).
- 6 Voir les chapitres de Lise Demailly et de Claude Pair.
- 7 Toutefois, ils sont le plus souvent nommés « par acclamation » à défaut de candidats « intéressés ». Ainsi, aux dernières élections scolaires, quelque 60 % des postes de commissaires ont été comblés « par défaut ». Le taux de participation de la population au scrutin scolaire était de 14,5 %. Une telle situation fragilise la crédibilité de bien des pouvoirs organisateurs scolaires.
- 8 Au regard de l'évolution des changements en éducation dans ce pays, voir Brassard & Lessard (1998).
- 9 Voir notamment, à ce sujet, la synthèse effectuée par la Banque mondiale (World Bank, 1999).
- 10 L'analyse régulière du magazine *The Economist* est particulièrement révélatrice à ce sujet. Voir, entre autres, les numéros de janvier et de février 2001 qui ont précédé et accompagné le premier discours présidentiel du 23 janvier de George Bush.
- 11 La déréglementation néo-libérale du gouvernement Thatcher a touché tous les secteurs, y compris ceux de la santé, de l'agriculture et du contrôle de la qualité des aliments. Les coûts sociaux et collectifs de cette politique sont aujourd'hui énormes, voire catastrophiques. Au moment où nous écrivons ces lignes, le Royaume-Uni est aux prises avec des problèmes majeurs et récurrents avec tous les segments de son cheptel national. Le plus déplorable, c'est probablement que les conséquences de cette politique britannique sont exportées au sein des autres pays de la Communauté européenne, y compris au sein de ceux qui se montraient les plus rigoureux au regard d'une responsabilité étatique significative dans les pratiques économiques et commerciales.
- 12 Et, comme le signale Claude Pair dans cet ouvrage, la conception de son évaluation y est étroitement associée.
- 13 Cet aspect est approfondi dans le chapitre de Monica Gather Thurler ainsi que dans celui de Philippe Perrenoud.
- 14 Voir le chapitre de Lise Demailly à ce sujet.

- 15 Cette notion largement utilisée dans plusieurs domaines recouvre diverses réalités lorsque transposée à d'autres secteurs. En éducation, elle invite généralement à octroyer le plus d'autonomie possible en faveur des professionnels en exercice pour qu'ils acquièrent une importante maîtrise de leurs activités, voire qu'ils obtiennent, en tant que collectif, une reconnaissance juridique leur permettant de réglementer leur fonctionnement. La création d'un statut juridique pour les établissements scolaires - qui accompagne un processus de décentralisation vers ces derniers - s'inscrit à certains égards dans cette orientation. À noter que cette notion est étroitement associée à celle d'imputabilité. L'on accorde davantage d'autonomie, mais l'on accroît d'autant - souvent plus - l'exigence de reddition des comptes (Pelletier, 1998b). Voir, à ce sujet, Brassard & Lessard (1998) et Gather Thurler (1998a+b).
- 16 Ces cinq types majeurs proviennent de la synthèse effectuée par Mintzberg (1978) des travaux de Simon (1957), March & Simon (1958) et Galbraith (1973). Il existe un sixième mécanisme de coordination qui peut être plus ou moins important suivant la nature des organisations ou leur stade de développement. Il s'agit de l'idéologie qui s'exprime, entre autres, par la culture de l'organisation, ses normes sociales, les valeurs qui sont prônées et celles qui sont actualisées. La régulation par l'idéologie et la culture organisationnelle est l'objet d'une analyse beaucoup plus complexe que celle que nous présentons ici pour les cinq types retenus.
- 17 Voir à ce sujet les chapitres de Gérard Figari, de Jacques Weiss et de Claude Pair dans cet ouvrage ainsi que Bouvier (1998). À noter aussi un ouvrage précédent réalisé sur cette thématique (Pelletier, 1998b).
- 18 Voir à ce sujet le chapitre de Jean-Guy Blais *et al.* dans cet ouvrage.
- 19 L'universitarisation de la formation des maîtres de l'enseignement fondamental et du secondaire s'est réalisée au Québec à la fin des années 60. La passation de la formation des maîtres à des institutions d'enseignement supérieur s'est révélée beaucoup plus complexe que prévue à l'origine. Là où le phénomène s'est produit, on assiste le plus souvent à des interventions de l'État beaucoup plus structurantes et encadrantes à l'égard des programmes universitaires de formation des enseignants. Voir, entre autres, à ce sujet, Pelletier 1990, 1997 et 2001b ainsi que Lessard (1998).
- 20 Elle a été abolie à la fin des années 60 au Québec.
- 21 Voir, entre autres, à ce sujet, l'analyse d'Inchauspé (1998) dans le cadre de la récente réforme scolaire québécoise.
- 22 Voir, à ce sujet, le chapitre de Monica Gather Thurler dans cet ouvrage.
- 23 Il est important de noter, ici, qu'un établissement privé peut relever d'une organisation faitière très centralisatrice comme le rappelle Philippe Perrenoud dans cet ouvrage. Ainsi, il ne va pas de soi qu'une école du réseau libre belge ait plus d'autonomie qu'une école publique.
- 24 Au moment même où nous écrivons ces lignes, la plus haute instance juridique canadienne, la Cour suprême du Canada, vient de prononcer un jugement historique au regard de la taxe scolaire qui constitue un impôt foncier au Canada. Ce jugement est à la défaveur des pouvoirs organisateurs scolaires régionaux. Suivant la Cour suprême, le taux de fixation de la taxe scolaire ne relève pas de ces derniers mais du ministère de l'Éducation de chacune des provinces canadiennes. Voir aussi, dans un même sens, l'ouvrage de Dutercq (2000a) pour la situation française.
- 25 Voir, entre autres, à ce sujet, Hargreaves & Hopkins (1992) et Gather Thurler (1998a,b ; 2000).
- 26 Voir l'analyse réalisée par Claude Pair à cet effet dans le cadre de cet ouvrage.
- 27 Nous référons à la synthèse présentée dans Pelletier (2001d) que nous reprenons largement ici.