

L'ART DE FAIRE AUTREMENT

LA NOUVELLE GOUVERNANCE EN ÉDUCATION



Guy Pelletier, Ph. D.

Professeur
Département de la gestion
de l'éducation et de la
formation à l'Université
de Sherbrooke

Dès le XIII^e siècle, la notion de gouvernance est utilisée en vieux français pour décrire « l'art et la manière de gouverner ». Aujourd'hui, dans le cadre de la prestation des services publics comme ceux de l'éducation, il est approprié de recourir à la notion de gouvernance pour référer à la recomposition des rapports entre une pluralité d'acteurs et de partenaires lorsque l'ensemble de ceux-ci est impliqué dans le pilotage et la gestion d'un système complexe.

Développer des habiletés de gouvernance est au cœur même de la gestion renouvelée d'une commission scolaire, car celle-ci est devenue de plus en plus, au cours des années, une interface de rencontres entre partenaires disposant de sources diversifiées de légitimité : démocratie représentative (élus locaux), démocratie participative (participation citoyenne, parentale, etc.), expertise professionnelle des cadres, du personnel et des représentants socioéconomiques. Cette légitimité régionale de prestation de services éducatifs doit aussi composer avec celle qui lui est dévolue par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et qui se manifeste sous des formes variées d'encadrement et d'accompagnement.

RENOUVELER SES PRATIQUES

Les pratiques de gouvernance se révèlent donc par l'existence d'un réseau collaboratif d'acteurs interdépendants, disposant de légitimité différente, à la recherche des meilleurs compromis, et cela, en opposition aux pratiques qui caractérisent l'organisation hiérarchique traditionnelle où les directives « viennent d'en haut » et les responsabilités d'exécution sont assumées « en bas » en suivant des règles élaborées, formelles et impersonnelles.

En conséquence, la vitalité de la gouvernance repose sur la maîtrise des processus de consultation, le partenariat et le travail collaboratif, la transparence et la clarté dans les communications, l'efficacité et l'efficience dans la réalisation de sa mission et de ses mandats. Par essence, à partir d'un même cadre national législatif, les « pratiques réelles » de gouvernance peuvent être plurielles et différenciées suivant les contextes, les situations et les défis vécus au sein des régions. Il s'agit là d'une richesse de pratiques qui sont trop souvent méconnues. C'est notamment le cas du réseau des commissions scolaires du Québec où la « gouvernance en pratique » est très peu étudiée et donc souvent trop peu reconnue et valorisée. Cette réalité est aussi présente au sein d'autres pays comme cela a été révélé dans l'ouvrage collectif que je viens de diriger *La gouvernance en éducation*.

Parmi les principaux constats de cet ouvrage international, signalons la montée et l'importance accrue qu'a prises, au cours des dernières décennies, ce que l'on appelle « l'encadrement intermédiaire » dans les politiques éducatives. Au Québec comme ailleurs au Canada et en majeure partie aux États-Unis, cet encadrement intermédiaire est la commission scolaire ou son équivalent en langue anglaise (*School Board, School District...*). Le statut et les fonctions stratégiques exercées par ce type d'encadrement intermédiaire, situé entre un ministère de l'Éducation et un réseau d'écoles et de centres de formation, ont profondément été modifiés au cours des dernières décennies.

Au Québec, depuis la création du ministère de l'Éducation en 1964, une série de législations et de réglementations est venue définir et redéfinir les rapports existant entre ce dernier et le réseau des commissions scolaires dont la création date de 1845. La modernisation du système éducatif québécois amorcée par la grande réforme de l'éducation de 1997 (projet de loi n° 180), dans les suites des États généraux sur l'éducation, a profondément modifié l'administration et l'organisation des services éducatifs. Dans cette lancée, les dernières modifications apportées à la Loi de l'instruction publique (projet de loi n° 88, 2008) ont redessiné les relations entre le ministère, les commissions scolaires et les établissements.

Guy Pelletier est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke. Il intervient régulièrement auprès de ministères de l'Éducation de différents pays sur des thématiques portant sur le pilotage et le développement du système éducatif ainsi que sur la formation du personnel de direction et d'encadrement.

L'appropriation et l'amortissement de ces multiples changements constituent un défi élevé. D'aucuns signaleront que les nouvelles modalités de fonctionnement apporteront une lourdeur accrue à la gestion actuelle de l'éducation. D'autres référeront aux dérives et aux impasses bien connues, depuis plusieurs décennies, de la gestion axée sur les résultats et la reddition de comptes lorsqu'il s'agit d'un service public comme celui de l'éducation si l'on a recours dans ce domaine à une conception d'écoles de commerce. Enfin, on s'inquiètera aussi des risques de « politisation excessive » de l'éducation et de sa gestion, et cela, d'autant plus à une période où bien des dirigeants politiques ont une légitimité qui s'effiloche.

Toutes ces réserves et ces craintes ont leur fondement. Il est quasi assuré que certaines des réglementations introduites récemment vont accroître les lourdeurs bureaucratiques du système éducatif. Si des mesures de reddition de comptes sont incontournables et elles existent d'ailleurs depuis des décennies au sein du système éducatif, il y a une équation judicieuse à réaliser pour que les coûts de production et de communication de celles-ci ne soient pas investis au détriment de ressources personnelles et financières qui devraient être affectées au sein des établissements scolaires. Il y a là un passage obligé qui constitue un important défi pour bien des commissions scolaires, notamment pour celles qui sont de taille modeste et qui couvrent un large territoire.

Pour éviter une telle dérive, il est essentiel de revoir le modèle traditionnel de gestion et de coopération entre les différents partenaires. À cet effet, dans son rapport annuel publié en 2006, intitulé *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, le Conseil supérieur de l'éducation avait signalé « que l'harmonisation des rapports entre les commissions scolaires et les établissements n'est possible que si le personnel en place a une juste compréhension du partage des pouvoirs et des responsabilités » (p. 79). Cela est effectivement essentiel.

Car, si les modèles de gestion, de coopération et de prestation de services publics éducatifs ne sont pas adaptés à la réalité d'aujourd'hui, il est fort probable que bien des changements engagés auront un avenir radieux au cimetière des idées égarées.

DE QUELQUES HABILITÉS DE GOUVERNANCE...

Je me rappelle d'une certaine époque où un collègue de HEC Montréal avait un certain succès comme conférencier auprès d'élus scolaires et de cadres supérieurs en éducation en reprenant un slogan américain destiné à des chefs d'entreprise « You are the boss! ». Évidemment, une telle affirmation tient peu compte de la complexité du partage de la responsabilité de gestion en éducation, mais affirmer une telle chose avec un peu de charisme et de flatterie peut être parfois quelque peu « gratifiant » pour « l'image de soi » pendant un certain temps. Évidemment, il y a des lendemains qui déchantent ou qui déchanteront assez vite...

Savoir exercer de l'influence et susciter l'adhésion à des projets constituent des défis quotidiens auxquels les commissaires et tout dirigeant scolaire sont confrontés pour assumer les vagues continues de changements en éducation. Parmi ces défis, les premiers portent sur les habiletés à écouter, à argumenter, à convaincre, à négocier, à trouver des appuis, à choisir des alliés, à tirer parti de ses marges de manœuvre, bref savoir mobiliser un ensemble de ressources que l'on identifie souvent aux « habiletés politiques ». La difficulté majeure sera toutefois de réaliser les changements nécessaires dans un contexte qui soulève généralement de l'agitation, des conflits, de la contestation, mais aussi, il faut le souligner, de belles ouvertures à des pratiques renouvelées d'agir et d'action.

GOVERNANCE, RÉSEAU ET RÉSEAUX

La nouvelle gouvernance en éducation, c'est l'art de la gestion en réseau, et de ce fait, c'est aussi être sensible aux « communications ouvertes » où les décisions importantes peuvent difficilement se prendre qu'aux seules antichambres décisionnelles tant d'un ministère que d'une commission scolaire. Les questions d'éducation suscitent un grand intérêt au sein des médias. Les commissions scolaires sont alors plus sollicitées, visibles et sont objets de questionnements constants. Dans un tel contexte, il s'avère essentiel que celles-ci développent le réflexe d'avoir une approche anticipative pour éviter de ne se retrouver que dans une « posture justificatrice » lors des situations médiatiques. En conséquence, il est souhaitable qu'elle se dote d'une politique éthique et de pratiques dynamiques de communication pour informer l'ensemble de la population des orientations prises, des événements en cours, des réussites, des défis à surmonter.

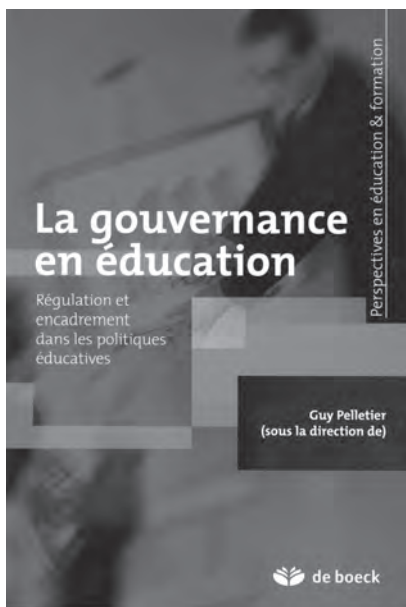
L'art de la gestion en réseau, c'est aussi l'importance de consolider et de développer des réseaux externes qui permettent des échanges et des collaborations fructueuses. Plusieurs commissions scolaires sont actuellement réseautées comme c'est le cas pour l'engagement dans la réforme scolaire, les petites écoles en région, les très grandes écoles secondaires, la formation professionnelle, etc. Il y a lieu d'encourager ces actions génératrices de réseaux. Le commissaire, pour sa part, a à travailler de plus en plus en mode collaboratif avec son environnement. Comme représentant de la population, il ne doit pas hésiter à lui demander des avis, à la consulter et à la mobiliser pour l'éducation. Il est aussi un interprète et un traducteur des politiques scolaires dans son environnement. À cet égard, il est un producteur de sens.

ENTRE LE DISCOURS AU CHANGEMENT EN POLITIQUE ET LE CHANGEMENT EN PRATIQUE

Au cours des dernières années, les changements engagés en éducation, à la suite des États généraux sur l'éducation, ont connu des réussites et des aléas variés. Entre le discours du changement en politique et le changement en pratique, bien des réalités peuvent être différentes. Certes, il y a des passages difficiles avec lesquels il faut conjuguer à l'indicatif présent, mais des défis stimulants sont aussi au rendez-vous. Au regard du changement en éducation, l'ensemble des dirigeants doit faire preuve d'une détermination omniprésente, mais aussi d'une patience courageuse... Car, au sein de cette démarche, il faut être conscient des « échelles de changement ». Ainsi, une classe ne vibre pas à la même échelle que la haute direction d'une commission scolaire et celle-ci ne vibre pas à la même échelle que celle d'un cabinet ministériel sous les feux médiatiques. Une classe change à un rythme beaucoup plus lent, mais elle change.

Enfin, au sein de la nouvelle gouvernance en éducation, les habiletés des administrateurs et des dirigeants scolaires sont davantage sollicitées. L'importance croissante qu'ont prise les commissions scolaires et leur réseau d'établissements dans les politiques éducatives régionales, la médiatisation accélérée des questions éducatives, la complexité de conduire à la réussite un nombre sans cesse plus élevé d'élèves avec des ressources limitées nécessitent une maîtrise de plus en plus fine de compétences analytiques, réflexives et argumentatives.

En définitive, si la notion de gouvernance est apparue en vieux français au XIII^e siècle, « l'art et la manière de gouverner » constitue bien une réalité d'actualité en renouvellement continu au sein du réseau scolaire québécois.



Source
 PELLETIER, Guy (dir.) (2009). La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement des politiques éducatives. Paris-Bruxelles : Éditions De Boeck.

TÉMOIGNAGE D'UN EXPERT : POURQUOI AVOIR RÉALISÉ CET OUVRAGE INTERNATIONAL ?

« Je suis devenu de plus en plus convaincu qu'il ne peut pas y avoir une véritable démocratisation scolaire sans l'existence d'une structure d'encadrement intermédiaire en éducation. »

Guy Pelletier

Dans ma famille, l'éducation a toujours été d'une très grande importance. Justina Papineau, ma grand-mère paternelle, a œuvré longtemps comme institutrice dans une école de rang et mon grand-père, Elzéar Pelletier, a été pendant des années commissaire d'écoles dans des conditions très difficiles. Dans le village où j'ai vécu mon enfance, il n'y avait pas une école secondaire. Très peu d'enfants allaient au-delà de la septième année. Mes parents ont été de tous les combats de l'époque pour que cela change.

J'ai été de cette première cohorte d'élèves qui, année après année, a pu poursuivre ses études grâce aux changements courageux qui ont modelé et remodelé le système scolaire depuis les années 1960. Aujourd'hui, trop souvent on attribue la grande réforme de l'éducation à une personne qui fut le premier ministre de l'Éducation, à un parti politique, voire à une commission d'étude. Cela fut beaucoup plus que cela. À maints égards, on ignore les forces du changement qui provenaient de la société civile et de ses associations, des organisations éducatives dont notamment les commissions scolaires. Nous ne sommes pas sans revivre la même situation aujourd'hui lorsqu'on attribue la grande réforme de l'éducation des années 1990 à une seule personne qui était ministre de l'Éducation à l'époque.

Dans la première moitié des années 1970, j'ai été en prêt de service au ministère comme agent de développement. Pendant des années, j'ai eu des rencontres avec plusieurs commissions scolaires dont régulièrement avec des équipes de commissaires d'écoles. Il y avait beaucoup de générosité et d'engagement chez ces « travailleurs de l'ombre » alors que l'essentiel de l'attention portait sur les activités du ministère de l'Éducation.

Dans le tournant des années 1980, j'ai été l'un des premiers chercheurs en éducation à s'intéresser aux élections scolaires. Je conserve un très agréable souvenir des travaux réalisés avec Jean-Pierre Proulx qui œuvrait à l'époque au journal *Le Devoir*. De mémoire, nous avons été les premiers à réaliser un sondage national portant sur la participation aux élections scolaires.

Au cours des années, je suis devenu de plus en plus convaincu qu'il ne peut pas y avoir une véritable démocratisation scolaire, une égalité et une équité d'accès et de réussite sans l'existence d'une structure

d'encadrement intermédiaire en éducation qui assure, sur un territoire donné, les actions nécessaires à la coordination et à la régulation des services éducatifs. Cette structure peut prendre des formes variées, tant sur le plan de son statut que de sa composition, mais elle doit exister. Elle doit aussi disposer d'une large plage d'autonomie et ne pas être considérée comme un simple relais administratif d'un ministère. Toutefois, elle doit s'inscrire dans un modèle de fonctionnement comme celui que nous avons présenté, car si elle opte pour un modèle hiérarchique de type traditionnel, son existence risque d'être régulièrement contestée.

Curieusement, cette « conviction » n'est pas née spontanément de la situation québécoise, même nord-américaine. C'est en Afrique que j'ai réalisé les effets destructeurs de l'affaiblissement ou de l'inexistence de structures régionales fortes responsables de la gestion de l'éducation. Dans plusieurs pays du continent africain, sous les diktats d'organisations économiques internationales, non seulement on a nui aux capacités de pilotage des ministères de l'Éducation, mais on a aussi éliminé des structures d'encadrement intermédiaire qui remplissaient d'importantes fonctions de régulation et de coordination. Plusieurs des conseillers de ces organisations internationales appliquaient des idées à la mode dans les écoles d'administration de l'époque portant sur l'inutilité et les coûts de ces « structures intermédiaires ». Leur abolition fut un véritable désastre et des décennies plus tard on œuvre à les recréer. Cela fut la même situation dans les entreprises économiques où l'on a réalisé trop tardivement que c'était les structures d'encadrement intermédiaire qui étaient les premiers producteurs et les gestionnaires de la connaissance organisationnelle.

L'importance des structures d'encadrement intermédiaire et de leur apport à une nouvelle gouvernance en éducation a été l'objet de très peu d'études et de recherches. Par exemple, on s'est beaucoup intéressé à « l'effet établissement », mais rarement à « l'effet commission scolaire ». La réalisation de l'ouvrage « la gouvernance en éducation » s'inscrit dans ce chantier nouveau. Il est apparu que les préoccupations que certains d'entre nous avaient au Québec étaient aussi partagées avec des collègues œuvrant dans d'autres pays occidentaux. Dans cet ouvrage, qui s'est réalisé sur plus de trois années, quatre chapitres sont consacrés à la situation des commissions scolaires québécoises. Jamais aucun ouvrage n'a autant consacré d'efforts et d'analyses croisées à un tel sujet.

Enfin, signalons que le sous-titre original du livre était *Régulation et encadrement intermédiaire en éducation*. L'éditeur l'a modifié afin qu'il soit plus accessible à un large public international. La notion « d'encadrement intermédiaire » pouvant susciter des problèmes de compréhension en Europe, mais ici aussi.