

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

Michel St-Germain

Volume 29, Number 2, Fall 2001

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

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1079548ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1079548ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association canadienne d'éducation de langue française

ISSN

0849-1089 (print)

1916-8659 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

St-Germain, M. (2001). Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation. *Éducation et francophonie*, 29(2), 1–9.
<https://doi.org/10.7202/1079548ar>

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

Rédacteur invité :

Michel ST-GERMAIN, Ph. D., professeur titulaire

Faculté d'éducation, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

Introduction

À la suite des violentes manifestations qui ont eu lieu à Seattle (aux États-Unis), à Québec (Canada), à Davos (en Suisse), et à Gênes (en Italie), est-il nécessaire de dire que nous vivons dans un monde de confrontation et qu'il y a une banalisation médiatisée des rapports de force? Cela demeure quand même une illustration extrême. En réalité, si les rapports de force s'expriment d'une façon plus subtile, voire plus délicate, ils n'en demeurent pas moins des zones d'affrontement ou de confrontation sur une entité conceptuelle ou physique donnée. Dans une perspective d'analyse post moderne, c'est l'ère de la remise en question, de l'individualisme, de l'éclatement et de l'exercice du droit de parole. L'école n'échappe pas à cette tendance. Tous, en vertu de droits légitimes, se penchent sur ses programmes, sur sa gestion et son imputabilité, sur les processus de formation des personnels. L'école est devenue un espace de débats publics. La généralisation des réformes au Canada et ailleurs dans le monde, tant sur le plan des contenus que sur le plan de la structure, en est un reflet.

Dans les dernières décennies, deux tendances en gestion de l'éducation ont coexisté dans le monde. D'une part, on reconnaît que le succès d'une réforme réside dans la mise en œuvre de politiques aux niveaux local et institutionnel, une telle condition nécessitant une autonomie accrue et une participation généralisée des parents et des autres acteurs. D'autre part, il est également reconnu que le succès d'une réforme suppose une intervention gouvernementale importante, une centralisation au niveau de la formulation des objectifs, des politiques et des contrôles de qualité. Cette dualité, « centralisation - autonomie locale », a longtemps été l'espace de rapports de force entre technocrates et professionnels. Toutefois, de nouveaux acteurs se retrouvent maintenant dans cet espace : des individus et des groupes d'intérêt centrés sur l'éducation en général et, plus particulièrement, sur sa gestion. Les parents, les associations professionnelles, les collectivités sont de plus en plus présents dans le paysage scolaire soit directement par leur participation à des entités décisionnelles, soit indirectement par leur apport à des processus consultatifs. Les dynamiques inhérentes à la présence de plusieurs acteurs à des niveaux différents entraînent une redistribution des pouvoirs, à la polarisation des intérêts et à l'établissement de nouveaux rapports de force.

La gestion de l'éducation se trouve en pleine mutation. Elle est passée d'une approche plus bureaucratique et moins politique, ne mettant en scène que quelques sources, habituellement en harmonie, de pouvoir à une approche plus politique et bureaucratique où se retrouvent plusieurs sources et types de pouvoirs, généralement peu harmonisés. Le rapport de force de type structurel a fait place à des rapports de force plus diffus, plus politiques et surtout plus nombreux.

La thématique centrale de ce numéro a comme point de départ l'étude de ces nouveaux rapports de force, répartie en trois blocs d'articles.

1. Le premier bloc

porte sur les rapports de force découlant du renouvellement des pratiques politiques et administratives des gouvernements, connu sous le vocable de *nouvelle gestion publique* (NGP).

2. Le deuxième bloc

présente quelques espaces particuliers où s'exercent ces nouveaux rapports de force comme, au Québec, la confessionnalité et la langue et, dans un contexte belge, la relation pédagogique centrée sur de nouvelles dimensions entre l'enseignant, son rapport au savoir et à l'élève.

3. Le troisième bloc

porte plus particulièrement sur l'un des *modus operandi* de la NGP, la décentralisation et les jeux politiques des acteurs tels que les enseignants, les directions, les parents, les commissaires scolaires et les cadres supérieurs.

1. Le premier bloc

Le premier bloc fait la démonstration que tous les contextes éducatifs actuels sont assimilables à l'une ou l'autre de la NGP. Dans le premier texte, Michel St-Germain identifie, à partir des modèles classiques, les principales caractéristiques de la NGP. Ces caractéristiques sont propres à celles de l'univers éducatif : participation accrue des usagers (parents) à la décision; obligation de résultats; décentralisation; imputabilité accrue; mise en place de cadres de contrôle. Cinq constats s'en dégagent portant à la fois sur la nécessité de l'obligation de résultats et sur celle de la compétition universelle, donc en faveur de l'idéologie de la NGP mais aussi sur l'individualité et la limite de l'absorption des changements, donc en faveur d'une certaine humanisation. Pour sa part, André Gustin présente le contexte et les facettes de la réforme de l'enseignement supérieur (les Hautes Écoles) en Belgique en mettant l'accent sur les nouveautés et les changements qu'elle a entraînés. En comparant les actions entreprises à quelques modèles de NGP de la typologie de Mönk, Gustin souligne que les changements relèvent d'un modèle hybride et que la Belgique, dans sa réforme de l'enseignement supérieur, n'a pas suivi une seule voie. Gustin associe les rapports de force à des rencontres de logiques d'acteurs. Il identifie trois espaces de rapports : la communauté française (les dimensions politique et législative) et les Hautes Écoles; les Hautes Écoles en tant que compétitrices; et enfin l'espace des logiques des acteurs internes. En somme, c'est le passage d'un mode de fonctionnement de nature plutôt bureaucratique à un mode fondé sur les logiques d'acteurs, espace de multiples nouveaux rapports de force. Denis Haché quant à lui aborde essentiellement la notion de la commercialisation de l'éducation, l'une des voies privilégiées de NGP qui considère que la compétition avec le secteur privé est gage d'accroissement de qualité. En fait, l'insatisfaction des usagers a provoqué la mise en place de nouveaux dispositifs qui prétendent remplacer l'école publique et dont l'existence repose essentiellement sur l'un des postulats de la NGP : *le droit de l'usager de choisir*. Haché en présente trois : le projet Edison; les écoles à charte; et le courant de la gestion par la qualité totale. Même si les résultats ne sont pas concluants, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une forme alternative de dispositifs d'enseignement qui s'inspirent de la logique de la NGP.

2. Le deuxième bloc

Le second bloc de textes porte sur les rapports de force qui s'inspirent de la logique du système éducatif. Micheline Milot aborde les rapports de force relatifs à la professionnalité scolaire au Québec, et ce, dans une perspective longitudinale (1963 à 2000). Elle procède en trois étapes. Elle présente d'abord les principales modifications affectant la place de la religion à l'école comme, entre autres, la laïcisation de la structure et la mise en place d'un système d'écoles laïques. Dans la présentation de l'analyse des deux conceptions des droits qui se sont affrontées, elle fait ressortir la conception républicaine valorisant les droits individuels face à la conception

communautarienne valorisant les droits des parents. La description de la mutation des réseaux d'influence fait ressortir deux points majeurs : la fin du partage des sphères de compétence, notamment celle de l'Assemblée des évêques; et l'importance accrue des groupes de pression. Deux types de groupes de pression se démarquent : ceux dont les objectifs sont liés à des valeurs auxquelles la population est de plus en plus sensibilisée; et ceux formés par de larges coalitions d'organismes représentatifs de divers intérêts dans la société civile. L'importance de ce texte repose sur le fait que la religion a été, depuis la Nouvelle France, la base du système éducatif et qu'il s'agit, avec la langue, de ce qui fut le plus problématique en éducation au Québec. Thérèse Landry et Jean-Baptiste Haché, dans la perspective plus limitée de la Commission des écoles catholiques de Montréal (CECM), la plus grosse commission scolaire au Québec cependant, traitent non seulement des rapports de force qui ont entouré l'établissement d'une politique linguistique sur l'utilisation du français dans les écoles, mais aussi des rapports de force entre les directions d'écoles et les cadres supérieurs. Dans leur description du processus d'élaboration d'une politique linguistique sur l'utilisation du français à l'école, ils mettent en évidence les rapports de force entre la CECM et les groupes d'intérêts anglophones qui mobilisent l'opinion publique, notamment par la voie des médias. Ce faisant, ils décrivent aussi le processus de prise de pouvoir des directions d'école face à la domination de la structure de la CECM. Éric Bernabé et Pol Dupont présentent les variations des rapports de force en fonction du leadership pédagogique. Ils ont élaboré un modèle tridimensionnel en croisant les variables dégagées par deux champs : l'intérêt porté par le professeur au savoir d'une part (S-, S+) et à l'élève d'autre part (E-, E+); et la participation de l'élève à son apprentissage (P-, P+). Huit styles de leadership se dégagent. Le style médiateur (un professeur intéressé à son savoir et à l'élève et un élève intéressé à son apprentissage) représente, selon eux, le style idéal, car il est porteur des conditions propices à la stimulation de la créativité. Cependant il est aussi porteur de bouleversements car il modifie les rapports de force existants : il place l'élève dans un contexte où la relation d'autorité enseignant-élève est modifiée, ce qui ne saurait plaire à tous les élèves ou à tous les enseignants.

3. Le troisième bloc

Le troisième bloc porte principalement sur la décentralisation, son contexte, ses conjonctures et les rapports de force entre ses acteurs. Guy Pelletier prend position en établissant les distinctions entre la décentralisation, la délégation, la déconcentration et la dévolution. Il interroge les limites de l'autonomie telles que véhiculée et mise en pratique à partir des intentions ministérielles et soulève le problème posé par une trop grande diversification des projets d'établissement qui deviennent alors des lieux de rapports de force entre les établissements, et entre les acteurs. Le fait de vouloir donner plus de latitude aux établissements surtout en matière pédagogique ne peut que conduire à un accroissement des rapports de force entre les acteurs. Évidemment, ces changements imposés par la réforme se déroulent dans un climat

d'incertitude et c'est ce que Jean Moisset et Alice Couture ont exploré à partir d'une recherche sur le terrain auprès de directions d'école. Le grand changement de la *loi 180* a été la création du *conseil d'établissement*; c'est ainsi que Moisset et Couture ont identifié, respectivement pour le conseil d'établissement et les directions, les fonctions et pouvoirs généraux, fonctions et pouvoirs en matière de services éducatifs, fonctions et pouvoirs en matière de ressources matérielles et financières. L'alternance des rôles entre l'approbation et l'élaboration est indicatrice d'espace de rapports de force entre les directions et les conseils d'établissement. Même si plusieurs chercheurs, notamment américains, concluaient au faible impact des projets de réformes scolaires parce qu'ils ne débouchent pas sur une participation significative aux décisions, l'étude de Moisset et Couture montre que l'on peut être confiant quant à l'atteinte des principaux objectifs de la réforme. Toutefois, leur inquiétude porte non seulement sur l'engagement des enseignants et de leurs syndicats, mais aussi sur la bonne volonté des commissions scolaires de jouer franc jeu dans ce processus de transfert de pouvoirs. En fin de compte, le lecteur sera en mesure d'identifier deux niveaux de rapports de force : entre le conseil d'établissement et la direction; et entre les différents acteurs du système. Il est légitime de présumer que cette volonté de décentralisation émerge de plusieurs sources. Labelle et St-Germain en ont retenu trois. Dans une perspective historique, on constate que la situation actuelle est l'aboutissement d'une évolution historique où se retrouvaient les rapports de force de nature religieuse (catholique - protestant) ou linguistique (français - anglais). Puis, dans une perspective post moderne, il y a eu une explosion des groupes de pression et des groupes d'intérêt. Il en résulte un besoin de participation, d'où une obligation sociale de décentralisation. La deuxième source repose sur l'identification des lacunes du système québécois et de la réaction de la Centrale des syndicats du Québec et de la Fédération des commissions scolaires du Québec : la première prônant une certaine régulation par l'État; la seconde demandant une autonomie accrue au niveau régional. Enfin, Labelle et St-Germain reprennent les arguments de chercheurs qui estiment que c'est une pensée économique qui est à la source de la décentralisation. Ils constatent, dans l'analyse des documents ministériels centraux de la réforme, que la décentralisation sera fort limitée. La véritable question qui se pose est celle de la symétrie dans les rapports de force.

Deux textes font état du processus de décentralisation en France. Selon Jean-Pierre Letourneux, l'établissement scolaire est le lieu de la maîtrise d'œuvre, donc de la réalisation, et ce rôle est clairement distinct de celui de la maîtrise d'ouvrage, rôle dévolu à l'État. À ce titre, il sert d'intermédiaire entre ce dernier et les usagers et les enseignants. Or, avec la montée de l'individualisme et la place de la réussite scolaire (la notion de performance chère à la NGP), il se crée de plus en plus de tensions qui menacent le fondement de l'école républicaine, de l'école pour tous. Letourneux identifie trois axes principaux dans la montée des rapports de force : accepter ou refuser l'unicité du système éducatif; accepter ou refuser l'autonomie de la maîtrise d'œuvre; accepter ou refuser à l'État la maîtrise d'ouvrage. Les tensions croissent sur chacun des axes : l'hétérogénéité, issue du poids du multiculturalisme

et du repli identitaire sur soi, est l'une des sources majeures de ces tensions. Dans un tel contexte, Letourneux s'interroge sur l'unicité réelle et même potentielle d'un système éducatif national. Cette notion de stratégie identitaire est aussi à la base du texte de Marie-Christine Presse. L'innovation, la gestion par projets, l'identification des priorités locales professionnelles et la professionnalisation des acteurs sont au cœur de la transformation des organisations locales et des pratiques du système éducatif français. Or, selon Presse, l'analyse réalisée sur deux projets comparables dans deux établissements semblables montre que cet accord ne va pas de soi. Chaque acteur, porté par les valeurs qu'il défend, adopte soit une stratégie identitaire de type professionnel, soit une stratégie identitaire de type réglementaire. La question que Presse pose est fondamentale : derrière cette décentralisation, n'y a-t-il pas une décentralisation des rapports de pouvoir, un déplacement des conflits et une responsabilisation accrue des acteurs au sein d'un système de formation au service des enjeux économiques de la société? N'oublions pas que l'éducation au service de l'économie est également un thème cher à la NGP. Presse estime que les différentes logiques d'acteurs se confrontent entre elles et confrontent la logique de l'innovation. Or, les forces résultant de logiques différentes sont loin d'être symétriques. Engagement et non-engagement par rapport à un projet sont les deux postures possibles. Lorsque le rapport de force est favorable au développement du projet, donc l'engagement dominant, les tenants de la position du non-engagement sont marginalisés et développent une stratégie de fuite. Lorsque le rapport de force est défavorable au projet, ceux qui s'engagent sont mis en minorité et l'essoufflement (l'image est pertinente) s'installe. En fait, souligne-t-elle, les engagés développent une stratégie identitaire de type professionnel, alors que les non-engagés développent une stratégie de type identitaire réglementaire, d'où l'importance de poser la question d'identité des acteurs à la base du processus d'innovation.

Quatre textes abordent, dans le contexte de la réforme éducative au Québec, les rapports de force entre les acteurs tels que les commissaires scolaires, les cadres et les direction et les parents. Lyse Langlois traite de la question éthique entre deux groupes d'acteurs : les directions générales, dans la sphère administrative; et les commissaires scolaires, dans la sphère politique. Une recherche menée auprès d'une douzaine de participants dans chaque catégorie a montré que plusieurs liens unissent ces deux groupes mais qu'il y a aussi plusieurs tensions. Ainsi, les directions ont tendance à utiliser une approche plus bureaucratique dans la résolution des conflits alors que les jeunes commissaires manifestent plus facilement une éthique de la sollicitude. De plus, Langlois a constaté que les tensions sont plus importantes entre les commissaires scolaires, ce qui constitue pour elle la véritable tension. Ces deux niveaux de tensions s'actualisent sous forme de rapports de force puisque, les entités observées, les directions générales et les commissaires, travaillent à une même cause mais selon une double perspective. Dans leur étude réalisée dans 19 écoles primaires de la région de Montréal, Luc Brunet et Richard Boudreault ont constaté que l'empowerment est une variable importante quant à la motivation au travail influencée par les composantes de la tâche, de l'organisation et du leadership. Ils ont trouvé un lien faible mais significatif entre deux perceptions : les enseignants

qui se perçoivent comme étant motivés ont aussi tendance à percevoir que leur direction d'école exerce un leadership d'empowerment. Compte tenu du contexte de la décentralisation, le leadership d'empowerment deviendra un outil majeur dans le développement de la profession enseignante et l'efficacité des écoles. Dans un contexte de relation de pouvoir, ils constatent que les directions ne perdent pas de pouvoir lorsqu'elles le partagent. Un point intéressant de cette recherche concerne les enseignants dont le niveau d'empowerment est supérieur à la moyenne : leur score d'empowerment est à l'inverse de leur perception du leadership. Cela laisse présager que, dans ces écoles, il y aurait des rapports de force entre ces enseignants et leur direction. La dialectique empowerment - direction et plus encore l'empowerment des autres acteurs (élèves, parents, personnel de soutien) soulèvent un point majeur : la limite acceptable du partage de pouvoir compte tenu de la limite de la délégation de l'imputabilité.

Des quatre textes sur le rôle des acteurs dans la décentralisation, deux ont abordé la question de la participation parentale. Marjolaine St-Pierre considère que la décentralisation favorise l'approche participative et instaure de ce fait l'établissement de nouveaux rapports de force orientés vers la défense d'enjeux multiples. La redistribution des pouvoirs financiers, administratifs et décisionnels vers les commissions scolaires, les établissements et les acteurs du milieu crée de nombreuses tensions quant à l'appropriation effective de ces pouvoirs, notamment au sein du conseil d'établissement. Les trois questions que St-Pierre pose sont capitales :

1. La gestion partenariale est-elle un nouveau mode de gestion ou une forme renouvelée d'un processus décisionnel?
2. Est-ce une véritable décentralisation ou une déconcentration?
3. Comment la gestion partenariale parviendra-t-elle à l'efficacité organisationnelle dans un contexte d'hétérogénéité des membres et des intérêts respectifs?

En fait, sous-jacente à ces interrogations, se pose la question de l'appropriation du pouvoir par le conseil d'établissement. Sa troisième question devient la plus importante à poser surtout à la lueur de la répartition théorique telle que présentée dans les tableaux II à V de Moisset et Couture. Ce que soulève St-Pierre, c'est qu'en plus des rapports de force pouvant exister entre la direction et le conseil d'établissement, il y aura évidemment des rapports de force entre les membres du conseil d'établissement à cause de la diversité des points de vue, des intérêts personnels, des coalitions et des intentions cachées.

Une recherche conduite par Lucille Morin et Rollande Deslandes auprès des parents élus d'un conseil d'établissement d'une école secondaire va plus en profondeur sur l'appropriation des nouveaux pouvoirs par les parents dans la première année d'existence des conseils d'établissement. Les auteures ont constaté que les parents sont intervenus essentiellement dans le domaine administratif, notamment sur les règles de fonctionnement du conseil, de l'école et des budgets. Plus révélatrices, les données permettent de suggérer qu'à la fin de cette première année de présence au conseil, la perception relative aux effets de leur participation laisse entrevoir chez les parents des malaises qui ne favorisent pas l'actualisation pleine et

entière de leurs rôles décisionnels. Initialement, il y a des résistances à la participation parentale : les parents eux-mêmes se sentent peu compétents et peu informés; les enseignants craignent la critique et le blâme des parents; et enfin les directions favorisent une participation traditionnelle (information et endossement de leurs décisions). Or la loi 180 ouvre le champ décisionnel. L'appropriation doit répondre nécessairement à un processus d'apprentissage décisionnel. Or, Morin et Deslandes estiment que les conflits rencontrés semblent être, dans une forte mesure, liés à l'apprentissage et à l'adaptation des membres au travail partenarial et collégial imposé par la structure du conseil. Pour que les parents puissent s'approprier les autres champs des pouvoirs décisionnels du conseil, notamment dans le domaine pédagogique, une certaine formation et certaines informations seront nécessaires. Ce serait le rôle des enseignants et de la direction. Cette recherche laisse entrevoir une évolution dans l'appropriation des pouvoirs du conseil par ses membres, et c'est alors que pourront surgir les véritables rapports de force entre les membres représentant les acteurs extérieurs à l'école et ses membres internes.

Points de convergence

Il est intéressant de souligner des points de convergence entre les textes.

1. On assiste à un éclatement de valeurs et de positions différentes. La multiplicité des demandes est sous-jacente aux différentes logiques d'acteurs qui, en vertu de la démocratie et du droit à être écouté, prennent des positions publiques sur la mouvance des systèmes éducatifs. On ne peut que s'attendre à une émergence d'espaces de rapports de force.
2. Malgré les promesses implicitement liées à la notion de décentralisation, plusieurs auteurs de ce numéro mettent en doute le réalisme de cette notion. Le débat essentiel se situe au niveau des finalités de l'éducation en tant que fonction sociale. Le bien commun prime-t-il sur le bien individuel? Telle est la question. On a fait ressortir, sous différents vocables, que la décentralisation, peu importe sa source, est bien encadrée, de façon explicite ou implicite, par les autorités centrales. S'agit-il d'un renouveau décisionnel ou d'une décentralisation véritable? À vrai dire, les gouvernements sont coincés entre la mondialisation et le communautarisme. La mondialisation exige des performances et des résultats éducatifs en fonction de critères bien définis et qui sont garants de productivité (et en conséquence de niveau de vie, première préoccupation d'un citoyen-usager-électeur); implicitement, la centralisation est de mise puisqu'elle s'accompagne de standardisation. D'un autre côté, les individus, sous forme de communautés d'intérêts, exigent des droits de regard sur les domaines dont ils sont les premiers bénéficiaires, à savoir l'éducation de leurs enfants. Alors le dilemme gouvernemental est le suivant : comment diriger sans avoir l'air de diriger? D'où le débat entre les aires de décentralisation et les formes de fonctionnement.

3. Un troisième point concerne la symétrie du pouvoir et l'équilibre des forces en présence. Tout débat sur les rapports de force risque d'être stérile si la question de la symétrie n'est pas abordée. Cela permet de passer de la notion de force ou de pouvoir moral ou théorique à celle du pouvoir effectif de l'acteur. Cela permet de réduire considérablement le nombre d'acteurs dans le monde scolaire.
4. Le débat entre l'école républicaine, ouverte à tous et misant sur l'égalité des chances, et l'école communautaire (au sens large d'une communauté d'intérêts) prend aussi de l'importance. L'explosion de clans prenant position ne peut que créer une différenciation sociale qui se traduira par une différenciation de dispositifs éducatifs. On en arrivera à l'école élitiste véhiculant des projets particuliers et se singularisant par rapport aux autres. Le clientélisme et la compétition sont les effets d'un tel clivage. Comment doit alors réagir l'État face à cette mouvance? Le véritable futur de l'école dans le contexte de la NGP (qui reconnaît la différenciation éducative parce qu'elle vise la production des « meilleurs », ceux qui atteignent les normes, laissant au marché le soin de réguler les autres) est la création de systèmes éducatifs à dispositifs multiples. Reste-t-il une raison d'État à une éducation publique? La NGP, dans son sens puriste, répondrait : non! Les articles présentés dans ce présent volume de la revue *Éducation et francophonie* proviennent de la Belgique (2), de la France (2), de l'Ontario (2) et du Québec (9). Il est remarquable de constater que, malgré des appellations différentes, on y retrouve une évolution et une préoccupation de problèmes ayant des structures isomorphiques. Est-ce à dire que les problématiques éducatives actuelles et les rapports de force seraient également affectés par le phénomène de la mondialisation, point de départ de notre réflexion sur les origines et les incidences des rapports de force dans la gestion de l'éducation?