
Conseil supérieur de l'éducation

**Rapport annuel 1991-1992
sur l'état et les besoins
de l'éducation**

**La gestion de l'éducation :
nécessité d'un autre modèle**

Conseil supérieur de l'éducation

**Rapport annuel 1991-1992
sur l'état et les besoins
de l'éducation**

**La gestion de l'éducation :
nécessité d'un autre modèle**

Le Conseil a confié la préparation de ce rapport annuel à un comité composé de : M. Michael Macchiagodena, président du comité et membre du Conseil; M. Marcel R. Fox, vice-président du Conseil; Mme Charlotte Plante, présidente du Comité catholique et membre du Conseil; M. Roch Archambault, membre de la Commission de l'enseignement primaire; M. Michel Monette, membre de la Commission de l'enseignement secondaire; M. Jean Asselin, membre de la Commission de l'enseignement supérieur; Mme Michèle Lacroix, membre de la Commission de l'éducation des adultes.

Recherche et rédaction :

Mme Suzanne Vincent, secrétaire du Comité du rapport annuel, avec l'aide de Mme Michèle Berthelot, agente de recherche et de M. Jean Proulx, secrétaire du Conseil. Collaboration d'appoint : Mme Monique Aubin, agente de recherche.

Préparation technique :

Mme Francé Bergeron; Mme Rachel Hamel; Mme Monique Bouchard.

Rapport adopté à la 397^e réunion
du Conseil tenue à Québec
les 20-21 août 1992

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boulevard Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

en collaboration avec
la direction des communications
du Conseil supérieur de l'éducation

Dépôt légal — 1^{er} trimestre 1993
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-551-15514-2
ISSN : 0823-5066
© Gouvernement du Québec

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la loi (L.R.Q., c. C-60, article 9), je vous transmets le rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation sur l'état et les besoins de l'éducation pour l'année 1991-1992.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

La ministre de l'Éducation

Lucienne Robillard

Québec, mars 1993

Madame Lucienne Robillard
Ministre de l'Éducation
Hôtel du gouvernement
Québec

Madame la Ministre,

Conformément à la loi (L.R.Q., c. C-60, article 9),
je vous présente le rapport annuel des activités du
Conseil supérieur de l'éducation sur l'état et les be-
soins de l'éducation pour l'année 1991-1992.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expres-
sion de mes sentiments distingués.

Le président du Conseil

Robert Bisailon

Sainte-Foy, mars 1993

Table des matières

Introduction 9

Chapitre I

La remise en cause du modèle actuel de gestion de l'éducation 11

- 1.1 La gestion de l'éducation : des caractéristiques et des influences qui la déterminent 11
 - 1.1.1 Le caractère distinctif de la gestion de l'éducation 11
 - 1.1.2 Des influences marquantes 12
 - Des perspectives de gestion inspirées par les idéaux démocratiques de la réforme 12
 - Des pratiques de gestion marquées par des mouvements de société 13
- 1.2 Un bilan plutôt sévère 14
 - 1.2.1 Des acquis certains 14
 - Un système mieux structuré 14
 - Des fonctions de gestion mieux maîtrisées 14
 - Un partenariat plus ouvert 15
 - 1.2.2 Des lacunes importantes 16
 - Un processus de gestion atrophié 16
 - Un cadre d'exercice contraignant 17
 - Un arrimage difficile entre les diverses composantes de la structure 18
 - La difficulté d'assurer l'efficacité 20
- 1.3 Une remise en question profonde des modes de gestion actuels 20
 - 1.3.1 Un modèle qui vacille 21
 - Une centralisation excessive 21
 - Des dysfonctionnements majeurs 22
 - Des gestionnaires victimes et complices 22
 - 1.3.2 Des tentatives d'adaptation du système 23
 - ... par les gestionnaires 23
 - ... par l'appareil administratif 23
 - 1.3.3 La nécessité d'opter pour un changement de modèle 24
 - La volonté de s'affranchir 24
 - Les appels de la conjoncture sociale 25
 - Les exigences de la mission éducative 26

Chapitre II

Vers un autre modèle de gestion 27

- 2.1 Un cadre de référence axé sur l'activité éducative 27
 - 2.1.1 Une dynamique proprement éducative 27
 - 2.1.2 Un fonctionnement souple et stimulant 28
- 2.2 Des orientations qui prennent l'allure de virages radicaux 28
 - 2.2.1 Faire preuve de vision : de l'accent sur l'immédiat à l'adoption d'une perspective pour guider l'action 29
 - Deux tâches essentielles 29
 - La recherche de nouveaux consensus sur le sens de la mission éducative 29
 - Le souci d'une planification stratégique des activités 30
 - 2.2.2 Modifier la manière de diriger : du pouvoir hiérarchique à la mobilisation 30
 - Deux tâches essentielles 31
 - La révision des rôles des gestionnaires 31
 - La valorisation de la responsabilité des ressources humaines dans l'entreprise éducative 31
 - 2.2.3 Mieux distinguer et répartir les mandats : de la concentration des pouvoirs à la responsabilité partagée 32
 - Quatre tâches essentielles 33
 - La simplification des structures et des encadrements 33
 - La dévolution d'une plus grande responsabilité éducative à l'établissement 33
 - L'ouverture à un partenariat interne et externe plus actif 34
 - La reconnaissance des contributions du politique et de l'administratif 34
 - 2.2.4 Resituer la perspective du financement : de la préoccupation étroitement budgétaire à la perspective de la mission éducative 35
 - Deux tâches essentielles 36
 - Une révision des priorités en fonction de la mission éducative 36
 - L'ouverture à un arbitrage social 36

- 2.2.5 Juger et rendre compte de la qualité des services d'éducation : du laisser-faire à l'évaluation 37**
 - Deux tâches essentielles 37**
 - Le développement de l'évaluation institutionnelle 37
 - L'obligation de l'imputabilité 38

Chapitre III

Une stratégie de mise en œuvre 39

- 3.1 Aménager la transition vers le nouveau modèle 39**
 - 3.1.1 Les forces vives au coeur du changement 39**
 - 3.1.2 L'engagement dans une démarche de révision collective 40**
 - 3.1.3 L'adhésion des gestionnaires du sommet 41**
 - 3.1.4 L'examen des problèmes et des initiatives au sein des établissements 41**
 - 3.1.5 L'intégration des contraintes du quotidien 42**
- 3.2 Œuvrer à l'instauration de nouvelles conduites de gestion 43**
 - 3.2.1 ... en lien avec un leadership de vision 43**
 - Faire partager un projet commun 43
 - Favoriser activement l'innovation dans les milieux éducatifs 44
 - Mieux repérer, sélectionner et soutenir la relève de gestion 44
 - 3.2.2 ... en lien avec une mobilisation de tous les acteurs 45**
 - Prendre en considération les besoins et les compétences des personnels 46
 - Encourager et soutenir le fonctionnement d'unités autonomes et responsables 46
 - 3.2.3 ... en lien avec une organisation communautaire 47**
 - Utiliser plus efficacement les mécanismes d'échanges 47
 - Organiser des rapports de collaboration avec les usagers 48
 - S'assurer d'accorder les moyens aux priorités fixées et aux responsabilités assumées localement 48
 - 3.2.4 ... en lien avec une évaluation systématique 49**
 - Recourir systématiquement à des outils d'analyse et d'évaluation 49
 - Rendre compte au milieu des réponses éducatives apportées et des coûts des services 50

Conclusion 53

Annexe 55

Introduction

Le Conseil a choisi, pour thème de son rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation, *la gestion de l'éducation*.

On n'a pas à argumenter longuement pour comprendre que la gestion de la mission éducative dans les sociétés modernes représente une activité de tout premier plan et comporte des défis d'autant plus importants que l'on assiste à des transformations majeures sur les plans politique, économique, social et culturel, ce qui en amène même plusieurs à parler de notre entrée dans une société postindustrielle ou postmoderne. Des ruptures et des discontinuités se produisent dans tous les domaines; des nouvelles façons de faire et de voir émergent aussi. Partout, on semble être à la recherche de nouveaux équilibres. Les institutions sociales participent d'un tel mouvement. L'ouverture des mentalités aux valeurs et aux idées nouvelles, l'adoption de modes de vie, de participation et d'échange différents, de même que l'expansion et l'interdépendance des différents savoirs créent à l'institution scolaire, à quelque palier de la structure que ce soit, des exigences nouvelles sur le plan des façons de faire, des activités et des aménagements à promouvoir.

La gestion de l'éducation est dès lors mise en cause. L'organisation des services d'éducation est ainsi devenue plus complexe et doit pouvoir prendre appui sur une lecture renouvelée, voire plus large, des situations. Afin d'être fonctionnelle et efficace, elle doit aussi compter sur la souplesse et la mobilité des structures et mécanismes de divers ordres et tabler sur l'engagement et la conjonction des efforts des différents acteurs et partenaires du système. Les modes de gestion actuels, inspirés du modèle bureaucratique qui prévaut encore dans notre société — modèle dont la valeur historique est par ailleurs incontestable —, ne répondraient que difficilement à de telles exigences; ils seraient d'ailleurs jugés relativement inefficaces, vu l'absence de vision à long terme, la lourdeur des mécanismes et la fermeture des pratiques dont ils témoignent. La gestion de l'éducation telle qu'exercée dans le système ne pourrait donc assurer de façon adéquate la mise en œuvre de services adaptés aux besoins nouveaux de formation ni appuyer de façon efficace l'action pédagogique des maîtres, en tant qu'acteurs privilégiés de cette formation. Dès lors, il convient de s'interroger sur la référence à un autre modèle de gestion mieux accordé aux défis éducatifs et sociaux de l'heure. C'est à cette tâche que s'attache le Conseil dans le présent rapport annuel.

La mise en œuvre de cet autre modèle de gestion n'est pas de l'ordre des événements qui risquent de se produire spontanément. Elle nécessite de fait un coup de barre important. On peut cependant percevoir des signes de l'émergence de ce modèle dans certaines pratiques de gestion mises de l'avant ici et là. C'est pourquoi, après avoir tracé le bilan de la gestion actuelle de l'éducation, le présent rapport mettra l'accent sur le sens des nouvelles orientations et des nouvelles pratiques susceptibles de soutenir un nécessaire changement de mentalité et de favoriser la référence à un paradigme différent de gestion de l'éducation. Les orientations qui seront explicitées visent à éclairer les manières de voir et de faire de tous les acteurs concernés, mais particulièrement des gestionnaires, qu'ils se rattachent au pouvoir politique ou au pouvoir administratif. Elles requièrent en outre des applications tant à l'enseignement obligatoire qu'à l'enseignement supérieur.

Pour réaliser ce rapport, le Conseil a formé un comité de travail, mené des études documentaires, procédé à des travaux d'analyse des encadrements nationaux, tenu une assemblée de consultation des intervenantes et intervenants scolaires de tous les ordres d'enseignement à Baie-Comeau, procédé à la consultation de ses quatre commissions, organisé trois tables rondes avec des experts et des praticiens de la gestion et réalisé des entrevues auprès d'informatrices et informateurs clés¹.

Le présent rapport comprend trois chapitres. Dans le *premier chapitre*, le Conseil pose un diagnostic sur la gestion actuelle de l'éducation. Il situe d'abord le caractère distinctif de la gestion de l'éducation et rappelle les influences qui la marquent. Sans passer sous silence les acquis qu'a réalisés la gestion scolaire au cours des dernières décennies, il met ensuite en lumière les lacunes importantes qu'elle présente. Le chapitre conclut finalement sur l'inaptitude du modèle actuel à atteindre les objectifs de qualité et d'efficacité commandés par les nouveaux besoins éducatifs et sociaux et sur la nécessité de se référer à un autre paradigme, dont on trouve au sein même des établissements les premières manifestations. Le *deuxième chapitre* trace les contours de ce modèle de gestion qu'il conviendrait d'adopter et précise les orientations qui en découlent sur le plan de la planification, de la direction, du partage des responsabilités, du financement et de l'évaluation des activités éducatives. Le *troisième chapitre* s'attache aux exigences concrètes liées aux orientations proposées. Il souligne

¹ On trouvera en annexe la liste des personnes consultées.

l'importance d'aménager la transition vers cet autre modèle de gestion et rappelle les changements que suppose sa mise en œuvre dans chacune des grandes fonctions de la gestion de l'éducation.

Il ne s'agit donc pas, dans les pages qui suivent, d'opposer cet autre modèle au modèle bureaucratique, comme le bien au mal. Au contraire, le modèle bureaucratique peut témoigner de son efficacité et de sa valeur historiques, particulièrement en cette période où l'État devait mettre sur pied, de façon aussi intense que rapide, un système d'éducation. En contexte de rattrapage, au sein d'une société industrielle, la référence à ce modèle a eu sa raison d'être. Mais aujourd'hui, de nouvelles dynamiques sociales et de nouveaux besoins éducatifs nous renvoient à la nécessité d'un changement de paradigme. Il importe certes de cerner les orientations et les exigences d'un tel paradigme; mais il s'avère tout aussi primordial de déceler dans certaines pratiques existantes — qui peuvent d'ailleurs acquérir valeur d'exemplarité et sur lesquelles il faut de toute évidence tabler — l'émergence de cet autre modèle où, comme on le verra, « le gouvernement des personnes » prend sensiblement plus de place que « l'administration des choses ² ».

2 Dans le présent rapport, on parlera indifféremment de modèle ou de paradigme. Par modèle, on entend un ensemble de représentations et de valeurs auxquelles on se réfère plus ou moins explicitement pour fonder son action, dans un secteur de la réalité sociale. Cette réalité sociale est ici la gestion. La notion de paradigme, utilisée par Kühn, y ajoute l'aspect de théorie dominante ou d'explication généralement acceptée. Voir M. Gravitz, *Lexique des sciences sociales*, 5^e édition, Dallog, 1991, pp. 269-270 et 293.

Chapitre I

La remise en cause du modèle actuel de gestion de l'éducation

Dans beaucoup de secteurs de l'activité humaine, on s'interroge de plus en plus sur la qualité des biens et des services produits. Au sein des organisations, autant dans l'entreprise privée que dans les administrations publiques, on réfléchit sur la manière de gérer les missions ou les buts et l'on critique maintenant assez sévèrement le sens de certaines actions qui ont trait à la production des biens et services et à la participation des personnes. Les services d'éducation n'y échappent pas. La gestion de l'éducation est ainsi passée au crible de l'analyse, tellement on lie la qualité de la formation dispensée à l'efficacité de la mise en œuvre même des services. Là comme en d'autres secteurs, malgré des acquis certains, on constate des dysfonctionnements importants qui appellent des redressements majeurs.

Le présent chapitre dresse le portrait de la gestion de l'éducation. Pour l'enseignement obligatoire comme pour l'enseignement supérieur, il y a lieu d'effectuer un tel bilan critique. On s'attache donc d'abord, dans une *première section*, à préciser les caractéristiques et les influences qui marquent la gestion de l'éducation; dans une *deuxième section*, on procède à l'examen proprement dit de la situation et on dégage les principaux constats qui émanent des diagnostics posés; dans la *troisième et dernière section*, on conclut sur la profonde remise en question des modes de gestion actuels et sur la nécessité de se référer à un nouveau paradigme.

1.1 La gestion de l'éducation : des caractéristiques et des influences qui la déterminent

Avant de faire état du fonctionnement actuel de la gestion à la lumière des témoignages fournis et des études réalisées par divers observateurs de la scène scolaire, il convient de préciser les principales caractéristiques de la gestion de l'éducation et de cerner les influences qui l'ont marquée au cours des dernières années. Ces analyses nous paraissent utiles, puisqu'elles situent le caractère distinctif de l'entreprise éducative et font ressortir le cadre dans lequel s'inscrivent les pratiques de gestion en éducation.

1.1.1 Le caractère distinctif de la gestion de l'éducation

La gestion de l'éducation comporte des caractéristiques ou des traits qui lui sont propres. Cette préci-

sion est d'autant plus utile que nombre de diagnostics en éducation s'appuient sur des comparaisons qui ne tiennent souvent pas compte des particularités de l'entreprise d'éducation. Si des analogies peuvent être effectuées avec d'autres domaines dans lesquels s'exerce la gestion, on doit cependant reconnaître que la gestion de l'éducation possède certains traits particuliers qui, sans lui être exclusifs, servent à la caractériser¹. Ainsi nous faut-il reconnaître le caractère public de la mission dont elle a charge, le caractère humain des activités auxquelles elle se consacre et le caractère ouvert de l'espace d'intervention qu'elle occupe.

La gestion de l'éducation tire d'abord sa singularité du *caractère social, public et démocratique de la mission éducative*. Dans les sociétés avancées, l'éducation est en effet considérée comme un bien public essentiel, indispensable à l'évolution des individus et des sociétés elles-mêmes. Sa prise en charge par l'État est le fruit d'un large consensus social, qui continue toujours de s'exprimer avec une profonde conviction malgré les critiques parfois sévères formulées sur ses orientations et les coûts qu'elle génère. En éducation, la gestion ne peut donc prétendre à la légitimité que si ses pratiques s'inscrivent dans la considération des besoins éducatifs socialement déterminés et dans le respect de la responsabilité des citoyennes et citoyens à l'égard de l'œuvre de formation.

Il nous faut aussi reconnaître, de façon particulière, le *caractère humain des visées et des activités liées à la gestion de l'éducation*. On sait que le but même de l'éducation concerne la formation de l'être humain. Il s'agit plus fondamentalement de contribuer à la « production » d'un sujet autonome et responsable, à la formation d'un individu capable de penser et de créer, ce dernier participant lui-même à son développement et à son évolution. Mais ce développement n'est jamais achevé, à vrai dire. Cette production d'un sujet se distingue ici nettement de la production de biens matériels, c'est-à-dire d'un type d'activité où l'on contrôle plus facilement tant la qua-

¹ « Une caractéristique est un trait propre, mais pas toujours exclusif, un attribut ou une qualité qui ne sont pas nécessairement distinctifs, un indice ou un signe identifiables sans être tout à fait particuliers. Ce qui caractérise, c'est ce qui donne un visage, un accent, une couleur, une identité propre sans inscrire pour autant une différence radicale, une exclusivité. Une caractéristique contribue à l'identité, mais peut être partagée par d'autres ». Voir Comité catholique, *L'École catholique, Le défi de son projet éducatif*, Québec, CSE, 1989, p. 27

lité du matériau de base que les diverses étapes de sa transformation, le tout conduisant à un produit standardisé pouvant être soumis à des normes préétablies de contrôle de la qualité. De plus, au coeur de ce processus de production d'un sujet réside une relation humaine, la relation pédagogique qui s'engage entre le maître et l'élève. La gestion ne peut ainsi œuvrer à la formation de l'être humain que si elle inscrit son action en soutien direct à la relation pédagogique, sans quoi elle risque de fonctionner « à vide » ou de se centrer davantage sur les rouages de ses propres structures que sur sa finalité essentielle, c'est-à-dire l'avènement d'un sujet autonome et responsable.

L'activité éducative demeure un acte complexe², ce qui contribue justement à accentuer le caractère distinctif de la gestion de l'éducation. Contrairement à toute entreprise concernée par un bien à produire, l'école se doit de prendre l'élève là où il se trouve dans son développement lors de son arrivée à l'école, ce qui l'oblige en outre à tenir compte du cheminement propre à chacun; elle doit aussi le conduire, dans toute la mesure du possible, là où il peut et où il veut aller, ce qui l'oblige également à diversifier ses voies et à varier ses méthodes. On ne peut donc comparer la gestion de l'activité éducative à l'activation d'une chaîne de montage qui aurait comme objectif de produire un bien uniforme et fini. Il faut comprendre aussi que l'élève n'évolue pas en serre chaude dans le cadre scolaire et qu'il est soumis à toutes sortes d'influences extérieures. Parallèlement à l'institution scolaire, la famille et la société en général participent en effet à sa formation et exercent sur lui des influences déterminantes que l'institution scolaire ne contrôle pas.

Compte tenu du caractère public et démocratique de sa mission et du caractère humain de sa « production », la gestion de l'éducation évolue dans un système ouvert où interagissent nombre d'institutions et d'individus qui véhiculent des préoccupations et des intérêts divers. Cela met en évidence, du même coup, *le caractère ouvert et collectif de l'espace d'intervention qu'occupe la gestion de l'éducation*³. Pour réali-

ser la mission qui lui est confiée, l'institution scolaire doit tenir compte d'un ensemble de partenaires sociaux et entretenir des liens étroits avec ceux-ci, pour définir et ajuster constamment le sens de ses actions. On peut d'ores et déjà deviner que ce partenariat posera des exigences importantes à la gestion, tant sur le plan de la recherche de consensus que sur celui de la préservation de l'intégrité de la mission.

1.1.2 Des influences marquantes

Les modes de gestion qui prévalent en éducation sont le fruit d'une lente maturation. Les pratiques qui teintent la gestion et la culture organisationnelle dans laquelle elle baigne trouvent leurs sources autant dans les choix qui ont guidé la réforme éducative des années soixante que dans certains événements sociaux qui se sont produits au cours des dernières décennies. Pour comprendre l'évolution de ces pratiques et en saisir le sens, un retour sur de telles influences paraît utile.

Des perspectives de gestion inspirées par les idéaux démocratiques de la réforme

Pour comprendre les pratiques de gestion à tous les paliers de la structure, il faut d'abord se référer aux idéaux qui ont présidé à la réforme du système d'éducation dans son ensemble. Trois choix éducatifs et démocratiques majeurs avaient alors été effectués : la création d'un système d'éducation public et accessible, l'acquisition d'une formation générale et spécialisée pour tous les élèves et l'instauration d'un renouveau pédagogique axé sur la participation⁴.

L'instauration d'un système public et accessible — ce qu'on a couramment appelé le choix social de la réforme — impliquait de fait une rationalisation administrative et pédagogique et une restructuration des ordres d'enseignement. On choisit alors de placer l'État au coeur de l'élaboration du plan d'ensemble, de le confirmer comme maître d'œuvre du financement et de le proposer, par l'entremise du ministre de l'Éducation, comme coordonnateur des différents agents et

2 CSE, *La Profession enseignante : vers un renouvellement du contrat social*, Rapport annuel 1990-1991 sur l'état et les besoins de l'éducation, pp. 24-25.

3 Plusieurs auteurs se sont attachés à préciser les caractéristiques qui distinguent le secteur public du secteur privé. L. Ouellet attire l'attention sur les différences qui teintent la nature et la finalité de l'action, le champ de forces des acteurs ainsi que le cadre de fonctionnement au sein des divers secteurs; ces différences s'expriment dans les valeurs, les objectifs, les comportements et les modalités de fonctionnement. Les managers publics seraient soumis « ... à une logique d'action que ne connaissent pas leurs homologues privés », ce qui amène inévitablement des contraintes différentes. Voir : L. Ouellet, « Le secteur public et sa gestion », dans *Management public, Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de R. Parenteau, Presse de l'Université du Québec, 1992, pp. 25-48.

4 CSE, *Le Rapport Parent, vingt-cinq ans après*, Rapport annuel 1987-1988 sur l'état et les besoins de l'éducation, pp. 21-23.

instances concernés. *On donnait ainsi l'aval à une optique centralisatrice sur le plan des orientations et du financement, dans le but d'harmoniser les initiatives de tous les milieux et de réduire les disparités entre ceux-ci.* La mise en œuvre de telles orientations allait alors conduire à la création de nombreux dispositifs destinés à encadrer et à guider l'action des milieux, initiative qui paraissait souhaitable dans le contexte de la mise sur pied d'un véritable système d'éducation. Avec un certain recul, on se demande même si le grand choix pédagogique de la réforme — le passage à une « école active » plus démocratique — construite sur l'engagement actif des maîtres et des élèves au sein des établissements, ne s'en est pas trouvé noyé, malgré une évidente période d'effervescence et d'innovation pédagogiques au cours des années soixante-dix. On ne peut affirmer, en tous cas, que les pratiques de gestion aient fortement encouragé l'avènement de cette école active. En ce qui concerne le choix proprement culturel — l'acquisition par tous les élèves d'une formation générale et d'une formation spécialisée —, on peut dire qu'il a été et qu'il demeure encore l'un des défis démocratiques importants de la gestion du système, où se pose notamment la question du partage des responsabilités entre l'instance centrale et les établissements locaux. On peut, sans crainte de se tromper, affirmer que l'aspect social des idéaux démocratiques de la réforme a davantage marqué la gestion que ses aspects proprement pédagogique ou culturel.

Des pratiques de gestion marquées par des mouvements de société

Outre l'influence des perspectives de la réforme éducative, il y a lieu d'évoquer aussi quelques phénomènes qui ont infléchi, au fil du temps, la trajectoire de la gestion et influencé les manières de voir et de faire des gestionnaires. Certains événements sociétaux, qui ont d'ailleurs eu leurs effets sur d'autres types d'institutions, ont profondément marqué les établissements d'éducation et leurs pratiques de gestion. Dans cet ordre d'idées, on peut dire que l'accroissement des attentes sociales à l'égard de l'institution scolaire, l'imposition d'importantes limitations budgétaires aux institutions publiques de même que la précision excessive du cadre des relations de travail ont contribué largement à forger les styles de gestion en éducation et à les marquer du sceau du légalisme et de la prudence.

En premier lieu, le phénomène d'accroissement des attentes et des pressions sociales vis-à-vis de l'institution scolaire a exercé, au cours des dernières années, une influence marquante sur la gestion et s'est répercuté sur les manières de faire des organisations. De fait, en l'absence d'un consensus ou d'un contrat clair sur sa mission, l'institution scolaire a été

l'objet d'attentes aussi nombreuses que contradictoires relatives à l'ampleur et au volume de responsabilités qu'on souhaite lui voir adopter et aux résultats qu'on désire lui voir atteindre. La sensibilité du secteur de l'éducation au discours sociétal et sa difficulté à faire une sélection parmi les demandes qui lui étaient adressées ont été telles que les administrateurs ont, le plus souvent, consenti à des ajustements de parcours ou à des réorientations de trajectoires, sans même pouvoir parfois en évaluer l'impact. Des gestionnaires ont ainsi été amenés « à réagir » plutôt « qu'à agir » et à engager des décisions qui n'ont pas toujours tenu compte, au premier chef, des spécificités de la mission éducative. Cette pression extérieure, qui joue de façon plus ou moins occulte sur les pratiques de gestion bien qu'il soit difficile d'en mesurer l'ampleur, n'en est pas moins réelle.

En deuxième lieu, le mouvement de compressions budgétaires qui a touché l'ensemble des administrations publiques et parapubliques au début des années quatre-vingts a aussi eu un impact profond sur les pratiques de gestion dans le domaine de l'éducation et il a parfois imprimé un caractère de prudence, voire d'immobilisme, à l'égard du développement éducatif. L'heure de la limitation des coûts était sonnée par rapport aux investissements affectés à l'éducation. Toutes les institutions de tous les ordres d'enseignement se sont vues imposer des règles strictes de financement qui en ont étonné d'aucuns, tant par leur ampleur que par leur rapidité d'application. Les administrateurs ont été invités à rationaliser leurs dépenses, à effectuer des coupures budgétaires, à revoir leurs plans de services, alors même que les attentes continuaient de s'exprimer et de croître; plusieurs gestionnaires ont décidé « de jouer le livre » pour être dans la norme, non sans tiraillement ou gêne vis-à-vis des personnels éducatifs, les engagements ambitieux des politiques et des régimes pédagogiques toujours valides⁵. À la phase de mise en place et de développement de services allait donc succéder une ère de compressions et de rationalisation des choix. Les gestionnaires de l'éducation ont été forcés de penser « budget » parfois même avant de penser « services éducatifs » : les compressions imposées en faisaient un réflexe obligé.

En troisième lieu, le mouvement qui a conduit à la précision excessive du cadre des relations de travail avec les différents personnels a fortement teinté la gestion des ressources humaines dans les organisations scolaires. L'exercice, qui en a été essentiellement

⁵ Les gestionnaires du primaire-secondaire qui ont participé à la consultation du Conseil à Baie-Comeau en octobre 1991 ont fait état de ces problèmes : les administrateurs sont maintenant contraints de gérer la décroissance, ce qui les amène à mettre de côté l'animation pédagogique, par exemple.

un de spécification, de calcul et de partage minutieux de tâches, d'effectifs, d'horaires et d'émoluments, poursuivait un objectif d'équité et garantissait l'élimination d'une forme arbitraire de la gestion. Il s'est toutefois déployé selon une optique de compartimentation, souvent dans un contexte de revendications, de tensions et de concessions plus ou moins consenties. La « taylorisation » des tâches et la « monnayabilité » des interventions éducatives se sont imposées peu à peu⁶. L'administration des conventions collectives, avec son degré de sophistication et de technicité élevé, a pris beaucoup d'espace dans les préoccupations des gestionnaires.

On voit bien dans quel sens de tels événements ont pu jouer sur le plan des pratiques de gestion : les attentes sociales n'ont eu cesse de s'exprimer au cours des dernières années; tout en essayant de répondre aux besoins exprimés, les gestionnaires ont été forcés de freiner le développement de certains services, voire de les restreindre. Et cet exercice de rationalisation a été rendu plus complexe, à cause de conventions collectives de travail laissant peu de latitude aux responsables locaux.

1.2 Un bilan plutôt sévère

Les diagnostics posés sur la gestion en éducation — et partant sur le modèle qui l'inspire — font état d'un certain nombre d'acquis importants. Ils mettent toutefois en lumière de nombreuses lacunes qui viennent assombrir le tableau. Bref, un bilan plutôt sévère est porté sur la gestion en éducation à tous les paliers de la structure et à tous les ordres d'enseignement.

1.2.1 Des acquis certains

Malgré des lacunes importantes, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, les observateurs de la scène scolaire s'entendent pour dire que la gestion de l'éducation a fait des pas importants au cours des dernières décennies⁷. Ces acquis portent principalement sur la structuration du système, sur une meilleure maîtrise des fonctions de gestion et sur des relations plus ouvertes entre les partenaires concernés par l'activité éducative.

Un système mieux structuré

Tant dans la fonction publique que dans le réseau scolaire, on a mis en place un système qui fonctionne à l'échelle du Québec avec des règles claires et des mécaniques bien rodées. L'époque où les activités d'éducation se réalisaient de façon plus ou moins anarchique, « avec les moyens du bord », semble révolue. *Le problème de « sous-administration » est chose du passé.* La centralisation bureaucratique n'a pas eu que des effets négatifs. On a gagné en efficacité et en professionnalisme. Le fait de fixer certaines exigences communes, entre autres par l'entremise des régimes pédagogiques et des instructions, a conduit à plus d'uniformité dans le système d'éducation, uniformité que l'on peut associer positivement à une plus grande équité.

Au primaire-secondaire, par exemple, on considère que l'opération d'intégration des commissions scolaires, faisant passer leur nombre de 1500 à environ 150, constitue une amélioration intéressante. La Loi 107 est également venue préciser un peu mieux les fonctions et pouvoirs des gestionnaires⁸ et des autres intervenants. Elle clarifie notamment la répartition des pouvoirs entre les instances politiques (adoption des orientations, politiques et règlements par le conseil des commissaires) et les autorités administratives (exécution des décisions et gestion courante par le directeur général et ses adjoints), même si certaines ambiguïtés demeurent dans la pratique. Elle formalise la concertation et le partenariat, par la création de divers comités.

Des fonctions de gestion mieux maîtrisées

Un regard sur l'évolution des pratiques de gestion laisse voir *l'acquisition d'une certaine maturité en matière de planification et d'organisation.* Il fut un temps où l'on croyait qu'il suffisait d'exceller dans son domaine — être bon pédagogue au primaire-secondaire et expert reconnu dans sa discipline à l'enseignement supérieur — pour être bon gestionnaire. Après avoir tour à tour compris la nécessité des activités, méthodes et techniques propres à la gestion et en avoir découvert les limites, on assisterait maintenant à une sorte de réconciliation entre ces deux sphères. On

6 D'un côté comme de l'autre, on déplore la taylorisation et le minutage. Cela ressortait de l'intervention de madame Thérèse Ouellet à l'assemblée plénière du Conseil tenue le 6 juin 1991. Voir aussi : André Brassard, *L'Utilisation des technologies de traitement de l'information à des fins de gestion et la progression « en arrière » de la gestion scolaire*, Congrès sur la recherche en éducation, Sherbrooke, nov. 1989 et Commission des enseignantes et enseignants de commissions scolaires, *Faire l'école aujourd'hui*, 1988.

7 Ces constats s'appuient principalement sur les comptes rendus de la consultation publique tenue à Baie-Comeau et sur l'analyse des entrevues réalisées auprès de seize informatrices et informateurs clés.

8 LRQ, C.1-13.3, art. 44 à 54 (direction d'école), art. 103 à 110 (direction de centre d'éducation des adultes), art. 204 à 301 (commission scolaire).

reconnaît mieux aujourd'hui que gérer en éducation, c'est gérer des choix éducatifs. Mais on a appris qu'en la matière le credo ne suffisait pas, qu'il fallait prendre des dispositions pratiques, tels des plans de développement, des stratégies ou des plans directeurs, pour voir se concrétiser les idéaux et les intentions. En ce sens, le système bureaucratique lui-même a appris aux uns et aux autres à planifier et à organiser des interventions.

Les restrictions budgétaires ont aussi fait pression en faveur d'une planification plus opérationnelle et d'une organisation plus rationnelle. Devant la difficulté de répondre à toutes les demandes et d'offrir tous les services, compte tenu des ressources plus limitées, il a fallu apprendre à clarifier les missions, à établir des priorités, à organiser de façon plus efficace et à prévoir des solutions alternatives. Par exemple, la plupart des universités ont tenté de préciser leurs objectifs et leurs moyens d'action en se dotant de plans directeurs.

À l'enseignement supérieur, l'accessibilité accrue a fait découvrir les exigences de la planification. À titre d'exemple, sur le plan pédagogique, quand certains cours se donnaient plus de cent fois par année, on a pris conscience qu'il importait d'assurer une certaine coordination, voire une certaine uniformité des interventions, de sorte que les étudiantes et étudiants ne revoient pas la même matière et sous le même angle dans plusieurs cours de leur programme.

À tous les ordres d'enseignement, on dispose de *meilleurs outils de soutien à la prise de décision*. On pense notamment aux données statistiques, rendues plus accessibles grâce à l'implantation de l'informatique; elles permettent de dresser l'état de la situation et de mesurer l'impact de certaines mesures tout autant que de prévoir l'évolution de certaines tendances.

Au total, on mentionne également comme acquis *une plus grande reconnaissance et une compétence accrue des gestionnaires*. À l'enseignement obligatoire, le statut et le rôle de la direction d'école sont mieux reconnus; ses fonctions et responsabilités sont maintenant inscrites dans la *Loi sur l'instruction publique*. Les gestionnaires sont mieux formés que par le passé. À l'enseignement supérieur, on se préoccupe de plus en plus de former les directeurs ou coordonnateurs de départements.

Un partenariat plus ouvert.

À tous les ordres d'enseignement, on fait état de *relations plus harmonieuses entre les partenaires engagés en éducation*. Il est d'abord question d'une certaine *amélioration du climat en matière de relations de travail*. La confrontation et l'affrontement entre patronat et syndicat, entre administrateurs et employés, semblent lentement faire place à un début

de collaboration. On s'oppose parfois sur le choix des moyens, mais on cherche à s'entendre sur les objectifs. À l'universitaire, les relations entre les étudiants et les administrateurs paraissent avoir évolué de la même façon : de l'accent mis sur la confrontation à l'accent mis sur le partenariat. Les associations étudiantes ne voient plus nécessairement les directions d'université comme des ennemis à abattre. La collaboration s'installe petit à petit. Par exemple, les étudiants s'engagent dans les campagnes de souscription; ils créent des fonds d'investissement pour renouveler les équipements de leurs facultés.

On note aussi une *meilleure concertation entre les intervenants de divers établissements*. À l'enseignement obligatoire, depuis les États généraux sur la qualité de l'éducation en 1986, les initiatives visant le rapprochement entre les associations professionnelles ou les groupes linguistiques se sont multipliées. L'engagement des parents et la participation des élèves au secondaire sont mieux définis; le partage des équipements entre les commissions scolaires et les municipalités se fait dans un cadre plus précis. Au collégial, les directions d'établissement ont amélioré leur capacité de réflexion commune sur des enjeux majeurs, par exemple sur la gestion de programmes ou l'endettement étudiant. À l'universitaire, des efforts de concertation sont entrepris en matière de politique d'admission, de conditions de formation, de politiques et de pratiques d'évaluation, efforts parfois traduits par la création d'organismes ou de mécanismes de coordination provinciaux. En matière de recherche, on observe également une amorce de coordination entre les universités; on tente d'éviter la duplication.

À l'enseignement supérieur, et plus encore à l'université, on se réjouit que les relations entre le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et les établissements semblent vouloir se fonder de plus en plus sur le respect de l'autonomie et du dynamisme des établissements. Des rencontres régulières entre la Ministre et les universités aident à une meilleure compréhension des contraintes respectives de chaque partenaire et à une plus grande complicité dans l'action.

L'ouverture au partenariat externe, c'est-à-dire à une *concertation plus soutenue avec les intervenants extérieurs au monde scolaire*, s'est également développée, tant à l'enseignement obligatoire qu'à l'enseignement supérieur.

Au secondaire comme au collégial, les observateurs estiment qu'il y a un meilleur arrimage entre l'école et la société et un plus grand enracinement dans le milieu. Les collèges, par exemple, sont de plus en plus partie prenante du développement régional, notamment grâce aux centres spécialisés et aux centres de formation et de service aux entreprises.

L'université s'ouvre davantage à la société, tant dans ses activités (contrats de recherche avec l'industrie, transferts de technologie, contribution des professeurs à la collectivité) que dans ses structures (plus forte représentation d'agents socio-économiques au conseil d'administration). L'université, auparavant considérée essentiellement comme un agent culturel, est désormais également vue comme un agent économique et comme un moteur du développement régional.

1.2.2 Des lacunes importantes

Le portrait de la gestion en éducation fait aussi état de lacunes importantes. Très souvent même, dans les propos émis, les difficultés de la conduite des affaires éducatives prennent le pas sur les acquis de la gestion. Ces lacunes ont trait au processus de gestion, à son cadre d'exercice, aux communications entre les différentes composantes de la structure ainsi qu'à l'équilibre budgétaire.

Un processus de gestion atrophié

Les critiques qui ressortent des diagnostics portant sur la gestion en éducation concernent autant la planification et la direction que l'organisation et l'évaluation des services d'éducation. Il faut dire que ces critiques viennent davantage de ceux qui observent la gestion de l'éducation « de l'extérieur » du système, même si des gestionnaires « de l'intérieur » conviennent aussi de l'existence de ces problèmes. De fait, on dénonce généralement le caractère plutôt restrictif des pratiques actuelles de gestion.

Ainsi, les pratiques de gestion de l'éducation semblent marquées par une trop grande concentration sur l'administration des affaires courantes et ponctuelles. Il semble qu'on se laisse trop souvent envahir par toutes sortes de problèmes qui surgissent dans le quotidien et que l'on ait peu de temps pour l'analyse approfondie des situations. La plupart des gestionnaires paraissent ainsi devoir passer le plus clair de leur temps à gérer le quotidien et à « éteindre des feux ». À l'échelle du système, ce phénomène serait accentué par l'absence de dénominateurs communs et d'orientations d'ensemble qui pourraient donner sens aux actions. Même quand une unité ou un établissement fait preuve d'un souci plus grand pour la planification, en se dotant d'un plan d'action, son initiative se heurte à l'absence de coordination. « La main gauche ne sait pas ce que fait la main droite », affirment certains. Au total, on accuse la gestion de fonctionner à court terme et à courte vue. Elle ne voit pas venir les choses. Un leadership de vision, plus prospectif, semble vraiment faire défaut.

Les pratiques de gestion sont également paralysées par le maintien d'une conception traditionnelle du leadership, axée sur l'existence de rapports plutôt

hiérarchisés et autoritaires qui invitent les gens de la base à obéir à leurs supérieurs et à s'en tenir aux consignes données. Au primaire-secondaire, les directeurs et directrices ont souvent perdu leur leadership intellectuel et pédagogique. Ils se sont progressivement éloignés de la pédagogie. Nombre d'entre eux ont également capitulé face à la vie intellectuelle que devrait entretenir un administrateur en milieu éducatif et ils se sont alors souvent « réfugiés dans la mécanique »⁹. Préoccupés avant tout d'efficacité purement administrative, plusieurs gestionnaires négligent même de susciter l'engagement actif des personnels. En misant sur le respect des consignes et des normes, ils se privent de l'apport des compétences et de la créativité des personnes tout autant que de la force d'impact d'une action réellement concertée. On accuse en conséquence la gestion de gaspiller le potentiel des ressources humaines et d'encourager la passivité et l'individualisme.

Finalement, les pratiques de gestion témoignent aussi de peu d'empressement à effectuer l'examen critique des actions et à évaluer les résultats atteints. De fait, on déplore la réticence à mettre en place les mécanismes susceptibles d'assurer une rétroinformation d'ensemble et une évaluation systématique et périodique des actions, en vue de juger de l'atteinte des objectifs visés. On se contente le plus souvent de faire du « suivi de gestion », c'est-à-dire de rendre compte des activités réalisées, des échéanciers et des coûts, sans mesurer l'impact réel des activités sur l'amélioration de la qualité des services. Tant qu'il n'y a pas de crise, on laisse filer. L'enseignante ou l'enseignant sera suivi pédagogiquement s'il a fait une gaffe. Nombre d'administrateurs, dit-on, pensent qu'ils ne sont imputables que lorsqu'ils dérogent aux normes¹⁰. Ces pratiques contribuent à dévaloriser l'évaluation en lui accolant un caractère punitif et en la coupant des préoccupations éthiques qui la fondent. En général, on s'en remet aux mécanismes plutôt informels d'autorégulation (plaintes des étudiants, commentaires des employeurs ou des parents, conscience professionnelle du personnel)¹¹. C'est dire autrement que l'évaluation est loin d'être systématique, quand elle n'est pas tout simplement laissée au hasard.

Certains pensent que l'acharnement mis à évaluer le système « du dehors » proviendrait, en grande partie, de l'hésitation qui prévaut « du dedans » à exami-

9 Expression extraite de l'entrevue accordée au Conseil par M. Roland Arpin.

10 Propos recueillis lors de la consultation publique tenue à Baie-Comeau.

11 Lorrain Barrette, *La Gestion au collégial : état et défis*, Communication présentée à l'Assemblée plénière du Conseil, Montréal, 6 juin 1991, p. 12.

ner systématiquement son propre fonctionnement et son propre cheminement. Par ailleurs, lorsqu'elle se fait, l'évaluation en provenance de l'extérieur est généralement sommaire et sans rigueur, tout en étant empreinte de jugements sévères à l'égard des pratiques des gestionnaires et des personnels scolaires. L'école est alors soumise à des évaluations « sauvages¹² ». À l'interne, il semble que la préoccupation naissante d'inscrire l'évaluation dans les pratiques de gestion se soit le plus souvent traduite par une augmentation des contrôles et non par une véritable identification des problèmes assortie de mécanismes de soutien adéquats. Au primaire-secondaire, la supervision pédagogique est vue comme une forme de contrôle déguisé. À l'enseignement universitaire, on déplore que, en voulant éviter la subjectivité de l'évaluation qualitative, la gestion se soit laissé aveugler par la quantification au détriment de la capacité de jugement. En somme, l'évaluation institutionnelle n'est généralement pas satisfaisante. Le plus souvent, il n'y a strictement pas d'évaluation. Et, quand il y en a, elle est encore loin d'être systématique.

Ces diagnostics relatifs aux pratiques de gestion mettent en évidence *des carences importantes relatives à la vision prospective, au leadership de participation et à l'évaluation critique*. On peut comprendre que, dans l'urgence d'agir, la planification à long terme paraisse une sorte de fuite en avant qui retarde la résolution des problèmes concrets et immédiats. De même, solliciter la participation des acteurs peut être assimilé à une opération onéreuse et risquée, parce qu'elle nécessite du temps et qu'elle oblige à concilier des intérêts difficilement conciliables. Quant au retour critique sur les actions posées, il exige une sorte de courage institutionnel et il débouche nécessairement sur des modifications qu'il n'est pas toujours possible d'effectuer, malgré la démonstration du bien fondé de tels changements.

Si l'on peut comprendre les réserves exprimées par nombre de gestionnaires, on doit par ailleurs reconnaître que les lacunes identifiées touchent des fonctions essentielles du processus de gestion. On est même en droit de se demander si elles ne mettent pas en péril la réalisation même de la mission d'éducation. Comment peut-on, en effet, orienter l'activité éducative si le regard reste figé sur l'immédiat ? Comment peut-on assurer l'accomplissement de la mis-

sion éducative si l'on n'a pas le souci de mobiliser le personnel ? Comment peut-on faire évoluer la mission et les modes de fonctionnement en procédant aux réajustements qui s'imposent si l'on ne se préoccupe pas d'en suivre de manière critique la trajectoire ?

Un cadre d'exercice contraignant

S'il est un objet sur lequel porte un nombre impressionnant d'insatisfactions, c'est bien celui du cadre d'exercice de la gestion de l'éducation au sein des établissements¹³. On se réfère ici précisément à l'ensemble des lois, des politiques ou des règles édictées qui régissent autant l'organisation de la pédagogie que la gestion des personnels et l'administration des dépenses d'éducation. D'une part, on se demande s'il est utile et nécessaire de tout décrire, prescrire et encadrer. Mais, plus fondamentalement, on se plaint du volume, de la complexité et de la faible pertinence de ces encadrements. C'est ultimement *le caractère contraignant du cadre d'exercice de la gestion* qui est souligné, et ce, de façon beaucoup plus significative au primaire-secondaire qu'à l'enseignement supérieur.

Le caractère contraignant de ces encadrements s'exprime d'abord par le *volume de transactions* qu'ils représentent pour les gestionnaires. Au fil des dernières décennies, on a assisté à une prolifération de politiques, règles, procédures ou programmes avec lesquels les gestionnaires ont eu à composer. À l'enseignement obligatoire, la marge de manœuvre des administrations locales s'est trouvée asphyxiée sous la paperasse. On a dénombré, en un an, 757 communications en provenance du MEQ vers les commissions scolaires, de quoi occuper une bonne partie du temps des gestionnaires¹⁴. À ces dispositifs nationaux se sont ajoutés d'autres encadrements locaux en vue d'interpréter ou de concrétiser, voire de simplifier, les orientations d'ensemble. À ces prescriptions nationales et locales vouées directement à l'organisation scolaire, s'est jointe une série de prescriptions émanant de politiques, ententes ou règles commandées par les autres missions de l'État; on pense, par exemple, aux liens obligés avec les ministères (Santé et services sociaux, Main-d'œuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle, Transports), avec les commissions ou offices (Normes du travail, Santé et Sécurité du travail (CSST), Personnes handicapées (OPHQ), Services de garde à l'enfance).

12 Propos extraits de l'entrevue accordée par Mme Claudine Baudoux. Voir aussi Roland Ouellet et autres, « Le Palmarès des collèges : une évaluation institutionnelle crédible ? », dans *Cahiers du Labraps*, Université Laval, 1991 et FNEEQ, *Manifeste contre les palmarès*, CSN, 1992.

13 Ce constat se dégage de l'analyse de trois rapports de recherche portant sur les encadrements aux divers ordres d'enseignement : Jacques Reid, *Impact de certains encadrements nationaux sur la gestion des commissions scolaires et des écoles primaires et secondaires*, CSE, janvier 1991; Hélène Gagnon, *Les Encadrements au secteur collégial*, CSE, janvier 1992; Gaëtan Lévesque, *L'Encadrement législatif des universités, les règles budgétaires qui en découlent et la gestion institutionnelle des établissements universitaires*, CSE, février 1992.

14 Données fournies par Mme Diane Drouin, présidente de la Fédération des commissions scolaires du Québec.

Le caractère contraignant des encadrements s'exprime aussi par *leur complexité*. La complexité vient d'abord du caractère spécialisé du discours : les règles de financement et les conventions collectives en sont des exemples éloquentes. Elle vient aussi beaucoup des restrictions, des délais, des prescriptions et des engagements locaux spécifiques que ces encadrements imposent. Le réseau de l'éducation des adultes, qui a connu une période de grande ouverture à l'innovation, vit encore plus difficilement cette complexité croissante des encadrements. Mais, ce qui semble témoigner le plus de cette complexité, c'est la difficulté d'articuler l'ensemble des dispositions dans le respect de la mission éducative, articulation qui dépasse le seul arrimage technique. Dans beaucoup de cas, la conciliation des orientations éducatives avec les impératifs d'ordre budgétaire, syndical ou administratif est difficile à réaliser, pour ne pas dire impossible à satisfaire complètement, tant certaines règles se heurtent mutuellement. Plusieurs de ces encadrements comportent d'ailleurs des exigences légales à respecter, elles-mêmes assorties de possibilités de recours.

Au-delà de la quantité et de la complexité des encadrements, c'est *leur pertinence* qui est remise en cause. On reproche aux normes d'être trop souvent uniformisantes et inhumaines, en ce sens qu'elles tiennent bien peu compte des besoins particuliers des individus et des régions.

Au primaire-secondaire, le système s'appuie sur l'établissement de règles en fonction d'un élève moyen qui, dans les faits, n'existe pas. À l'universitaire, il semble aussi que le même carcan soit imposé à tout le monde et qu'il corresponde mieux aux besoins du secteur des sciences pures qu'à ceux des autres secteurs. Par exemple, en matière de recherche, on favorise la formation d'équipes, les programmes triennaux et la sélection par concours, modes de fonctionnement souvent fort peu adaptés aux secteurs de type professionnel et à la conduite de projets conjoints avec l'entreprise¹⁵. Pour leur part, les régions sont parfois soumises à des normes provinciales qui ne reconnaissent pas leurs particularités. On peut se demander pourquoi, pour des petits travaux d'agrandissement d'une école de Chibougamau, on doit absolument publier un appel d'offres dans un grand quoti-

dien de Québec ou de Montréal¹⁶. On peut aussi se demander pourquoi il devient parfois nécessaire de créer des corporations privées pour réaliser certaines expérimentations pourtant essentielles pour le système.

En somme, alors que la culture se fait de plus en plus pluraliste, que les cheminements scolaires et les pratiques professionnelles se diversifient et qu'il faut gérer la différence, les encadrements montrent de plus en plus leurs limites.

Le constat portant sur le caractère contraignant du cadre d'exercice de la gestion révèle, plus fondamentalement, *l'excès de centralisation au sein du système d'éducation*. À cet égard, on note que la centralisation n'est pas que le lot des administrations nationales mais qu'elle caractérise aussi les pratiques de gestion locales. Plus qu'une simple question de structures ou d'encadrements, la tendance à centraliser semble inscrite dans les mentalités, les attitudes et les comportements.

Si l'on peut concevoir que, à un stade de son développement, le système d'éducation ait eu besoin de ces encadrements pour mieux définir et préciser ses orientations et ses règles du jeu et que les gestionnaires y aient trouvé des balises susceptibles de guider leur intervention, on doit reconnaître que l'excès de centralisation est maintenant devenu une entrave à la traduction locale de la mission. Notamment au primaire-secondaire, elle a pu conduire à une standardisation des conduites et à un désengagement des milieux.

Un arrimage difficile entre les diverses composantes de la structure

Le troisième facteur susceptible de rendre compte des insatisfactions par rapport à la gestion concerne la difficulté d'arrimage entre les différentes composantes de la structure. Cette difficulté est soulignée autant par les gestionnaires eux-mêmes que par les autres acteurs du système. Une telle réalité n'est d'ailleurs pas facile à cerner, car les activités d'éducation impliquent une diversité de paliers de pouvoir et d'acteurs. Cette constatation vaut pour tous les ordres d'enseignement, bien qu'il faille reconnaître qu'elle s'applique avec encore plus de pertinence à l'enseignement obligatoire.

15 Propos tirés de l'entrevue accordée par M. Denis Bertrand.

16 Cette exigence provient du *Règlement sur les contrats de construction des immeubles des commissions scolaires* édicté par décret, le 11 juillet 1990 (Décret 1015-90). Ce règlement vise dans une première section à encadrer les appels d'offres et stipule, à l'article 6, que, dans les cas de travaux dont le coût est supérieur à 100 000 \$, «... l'appel d'offres public s'effectue par un avis publié en français dans un quotidien de la ville de Montréal ou de la ville de Québec, dans un quotidien, ou dans un hebdomadaire régional circulant dans la région où les travaux doivent être exécutés, ainsi que dans au moins une publication spécialisée dans le domaine de la construction ».

Le problème d'ajustement semble découler, en premier lieu, de *la difficulté qu'ont les différents paliers de pouvoir de composer entre eux* pour mener à bien la mission éducative. Ici, on se réfère aux rapports entretenus entre les instances de gestion, qu'il s'agisse des rapports entre l'État central et les instances intermédiaires et locales, de ceux qui existent entre le palier politique et le palier administratif ou encore de ceux qu'on observe entre l'administratif et le pédagogique.

Les acteurs de la base déplorent la concentration du pouvoir dans les niveaux supérieurs de l'administration et l'absence de prise réelle sur les décisions. Ils questionnent aussi la pertinence des nombreux paliers intermédiaires et se plaignent des délais ou des entraves lorsqu'ils transigent avec le système. Dans les commissions scolaires, on constate que le pouvoir administratif a été aspiré par les sièges sociaux, compromettant ainsi la possibilité pour les directions d'établissements et les équipes-écoles de travailler à se construire une dynamique propre, centrée sur les besoins de leur milieu¹⁷. À l'universitaire, la lourdeur du processus d'approbation des programmes semble contribuer à décourager les établissements de s'engager dans une telle opération, même lorsqu'elle s'impose. Enfin, à tous les ordres d'enseignement, on a pris l'habitude de chercher dans la création d'une nouvelle structure la réponse à tout problème. Les nouvelles structures viennent s'ajouter aux anciennes sans jamais les remettre en question. Ainsi, la gestion se retrouve « alourdie par la sédimentation¹⁸ », piégée par « son approche incrémentaliste ». Les gestionnaires qui travaillent sur les plans national ou intermédiaire déplorent, quant à eux, le peu de compréhension manifestée par la base vis-à-vis des exigences liées au maintien de l'unité du système.

Quant aux rapports entre le politique et l'administratif, on dénonce autant l'intervention du pouvoir politique dans la gestion des affaires courantes que l'ingérence fréquente de certains cadres dans les affaires politiques¹⁹. Au primaire-secondaire, alors que

certains s'inquiètent de la trop faible reconnaissance des commissaires d'école, d'autres, au contraire, estiment que les équipes de cadres et de professionnels sont asservies aux commissaires et qu'elles passent beaucoup trop de temps à alimenter les trop nombreuses réunions des conseils de commissaires. Dans le cas des rapports entre la pédagogie et l'administration, on se plaint autant du désintérêt des gestionnaires à l'égard de la pédagogie, qu'on dénonce le fait que les pédagogues mettent en doute les préoccupations éducatives des gestionnaires.

Le problème d'ajustement tient aussi, dans un second temps, à *la difficulté pour le système d'intégrer l'action des différents acteurs*. On fait allusion ici à l'intervention des « autres » pouvoirs — syndical, étudiant, professoral, parental, économique ou social — dans l'activité éducative. À la faveur de lois, politiques et conventions de travail ou encore sur la base du poids moral de leur influence, les différents acteurs sont invités à exercer certaines prérogatives ou à défendre leurs intérêts propres au sein de plateformes officielles : participations, représentations, nominations. Plusieurs gestionnaires parlent en conséquence du caractère de plus en plus limité ou artificiel du pouvoir qu'ils détiennent et soulignent la difficulté de concilier les intérêts et les besoins de ces groupes. Des intentions louables d'assurer une participation accrue de certains groupes se sont concrétisées par la création de nombreux comités ou par la mise en place de vastes opérations de consultation qui ne sont pas toujours compatibles avec l'efficacité recherchée²⁰. Quant à ces acteurs, ils se plaignent d'être peu écoutés et soulignent à leur tour la faible considération qu'on leur accorde dans les faits.

Le constat relatif à la difficulté d'arrimage entre les composantes de la structure met en évidence *des carences importantes sur le plan de la souplesse même de la structure actuelle, de la clarté des rôles et de la reconnaissance du statut véritable des différents interlocuteurs dans le système*. On peut certes comprendre que l'État doive jouer un rôle important sur le plan

17 M. Henry Mintzberg dressait un tel bilan critique lors de sa participation à la table ronde du Conseil de février 1992; les opinions émises par M. Guy Pelletier, lors d'une entrevue accordée au Conseil, vont dans le même sens.

18 Expression utilisée par M. Pierre Decelles, lors de sa présentation à l'Assemblée plénière du Conseil de juin 1991.

19 Ce rapport entre le politique et l'administratif a connu une évidente évolution. Avant la réforme des années soixante, il n'y avait pas de réelle structure administrative cohérente et puissante. Avec la réforme, la structure administrative s'est développée et a occupé une place importante dans la prise de décision. Au milieu des années soixante-dix, le politique a repris une place importante, d'abord au palier central. Progressivement, au palier local, le politique a aussi pris sa place. Aujourd'hui, ces deux pouvoirs cherchent à s'affirmer, avec leur responsabilité et leur cohérence respectives. Les occasions de collision sont plus nombreuses; mais le temps est aussi propice à une définition plus claire des rôles spécifiques et à une meilleure articulation des actions.

20 Mme Thérèse Ouellet a insisté sur ce point lors de son allocution à l'assemblée plénière du Conseil de juin 1991, de même que M. Roland Parenteau et M. Roland Arpin, lors des entrevues qu'ils nous ont accordées. Ce dernier qualifie d'ailleurs de « détournement de la démocratie » le phénomène de prolifération de comités et d'organismes consultatifs.

des orientations d'ensemble et du contrôle des fonds publics; on peut aussi saisir facilement l'importance de la dimension politique dans un contexte de démocratie scolaire et la nécessité d'un éclairage professionnel et spécialisé des grandes questions par les gestionnaires; on peut également voir la nécessité de l'enracinement des décisions administratives dans des préoccupations pédagogiques. On doit cependant reconnaître que l'encombement de la structure et la concentration du pouvoir « vers le haut », la confusion des rôles et l'empiètement du territoire des uns par les autres ou encore la négation de l'apport des différents acteurs mettent en péril l'exercice complémentaire des rôles dans l'accomplissement de la mission éducative.

La difficulté d'assurer l'efficience

L'autre source de difficulté qui émane des diagnostics posés sur la gestion de l'éducation concerne la question du financement des services d'éducation. Le plus souvent, on parle de la *difficulté d'assurer l'efficience*²¹ requise, tout en répondant adéquatement aux exigences de la mission éducative, exigences qui se sont accrues au fil du temps. Plus fondamentalement, on s'interroge sur la suffisance du financement en éducation pour supporter les coûts générés par les mandats et les programmes nouveaux dévolus aux différents paliers de la structure. Même que le secteur de l'éducation, qui a subi une diminution de son budget global au cours des dernières années, a dû tenter de « faire mieux avec moins », tel que l'y invitait le discours politique et social.

Pour appuyer un tel propos, on invoque le fait qu'une grande partie du budget de l'éducation est consacrée à des *dépenses incompressibles et récurrentes* auxquelles on ne peut se soustraire, telles l'attribution des salaires ou l'entretien des immeubles. De fait, on déplore que l'augmentation du financement n'ait pas accompagné la mise en œuvre des différents programmes, au point même de compromettre la réalisation des buts visés. Certains vont jusqu'à affirmer que, en éducation, « le Conseil du Trésor est devenu le gestionnaire actif²² ». Cette difficulté liée à l'efficience place les établissements en position de devoir solliciter d'autres sources de financement, comme les taxes additionnelles ou les campagnes de financement auprès des particuliers ou des entreprises; ces solutions s'avèrent toutefois onéreuses « politiquement » tout autant qu'aléatoires sur le plan des revenus. En aucun cas, dit-on, elles ne

peuvent résoudre le problème lié à l'efficience et au coût réel des services d'éducation.

Le diagnostic portant sur les problèmes d'efficience et sur la difficulté du maintien d'un équilibre budgétaire satisfaisant pour les établissements d'enseignement soulève le problème plus fondamental de la *détérioration du financement public de l'éducation*²³. Une telle préoccupation ne peut plus être ignorée, pas plus qu'elle ne peut être traitée indépendamment de la question de l'ampleur de la mission. On doit d'ailleurs reconnaître qu'elle constitue un point central dans les débats, tellement la réalisation des objectifs d'éducation en dépend. On peut certes reconnaître que l'accroissement des exigences liées à la formation dispensée n'est pas étranger à la lourdeur des mandats dévolus aux différents paliers, et partant, à la hausse des coûts des services. On peut comprendre aussi que les ponctions imposées au réseau de l'éducation, au début des années quatre-vingts, ont privé les administrations scolaires d'un niveau de ressources substantiel, car les objectifs de croissance zéro ou de réduction progressive des dépenses ont dû être appliqués de façon énergique par les gestionnaires, ce qui a certainement contribué à ternir leur image.

De telles justifications ne doivent toutefois pas masquer la nécessité de procéder à un examen plus critique mais aussi plus global de la situation du financement des coûts d'éducation. Force est de constater qu'on entretient toujours l'idée, à l'intérieur même du système, que l'amélioration des services doit passer par la filière du financement et, plus précisément, par l'injection « d'argent neuf ». Si la réalisation de la mission éducative risque d'être compromise par un financement inadéquat, elle risque aussi en contrepartie d'être paralysée par le recours abusif à un tel réflexe pour solutionner les problèmes liés à la qualité et à l'efficacité des services dispensés.

1.3 Une remise en question profonde des modes de gestion actuels

Les diagnostics posés font ressortir les lacunes qui affectent sérieusement la gestion du système d'éducation. À l'instar d'autres secteurs d'activités, la manière de gérer les services d'éducation dans notre société est profondément remise en question. C'est, plus fondamentalement, le modèle même de gestion qui est contesté, vu son incapacité d'assurer le renouvellement des perspectives en fonction des enjeux éducatifs et sociaux qui se dessinent à l'aube du troi-

21 L'efficience est le rapport entre les moyens utilisés (en particulier les ressources financières) et les résultats atteints, alors que l'efficacité est le rapport entre les objectifs visés et les résultats obtenus.

22 Propos recueillis lors de la consultation de la Commission de l'éducation des adultes.

23 Voir notamment : M. Demers, *L'Effort financier en éducation*, MEQ, 1989; Conseil des universités, *Le Financement des universités en 1991-1992*, Avis à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, juin 1991.

sième millénaire. Des initiatives nouvelles se manifestent dans le but de combler les lacunes de ce modèle. On doute toutefois de leur capacité d'infléchir significativement la trajectoire dominante imposée par le modèle actuel de gestion. Il faut cependant y reconnaître les premiers signes et les premiers appels d'un autre modèle de gestion.

1.3.1 Un modèle qui vacille

Les pratiques de gestion en éducation décrites précédemment ne peuvent être interprétées sans référence au cadre à l'intérieur duquel elles se situent. Il faut bien comprendre, en effet, qu'elles n'ont rien de gestes administratifs isolés, pas plus qu'elles ne dépendent de la seule bonne ou mauvaise volonté des gestionnaires. Elles s'inscrivent dans une logique organisationnelle qui prend sa source dans les modèles classiques de management — dont le plus connu est le modèle bureaucratique — modèles endossés par la plupart des organisations dans le monde occidental. C'est donc en lien avec ceux-ci qu'on doit pouvoir apprécier les pratiques, si l'on veut situer plus justement le sens des diagnostics posés plus haut.

Les théories du management ont largement décrit les contours de tels modèles : schéma mécaniste, structure hiérarchisée, imposition de règles impersonnelles, spécialisation et organisation scientifique des tâches, subordination, discipline et contrôle sur le plan des actions, promotion d'incitatifs économiques pour motiver les personnels²⁴. Certes, leur application connaît, dans les faits, de multiples variantes. Dans le cas des services publics d'éducation, on parle de bureaucratie professionnelle pour désigner le type d'intervention dominante et souligner le mode d'expertise détenue.

Les modèles de gestion classiques sont actuellement fortement remis en question au sein des organisations, autant dans l'entreprise privée que dans l'administration publique. On peut même dire que ces modèles « craquent » un peu partout; de façon générale, on les considère aujourd'hui comme porteurs d'inefficacité et peu aptes à tenir compte de ce qu'on appelle le capital humain. De nombreux auteurs ont analysé leurs limites et ont insisté sur leurs dysfonc-

tionnements²⁵; sans relater ici de telles thèses, il y a lieu de montrer brièvement en quoi les diagnostics posés sur la gestion illustrent aussi les dysfonctionnements du modèle bureaucratique dans le cas des services d'éducation.

Une centralisation excessive

Le mouvement de centralisation promu par l'un des choix de la réforme évoqué au début du présent chapitre découlait de la volonté d'assurer une plus grande justice sur le plan de l'accessibilité des services d'éducation au Québec. Un rattrapage important s'imposait alors. Cependant, le fait que l'équité ait plutôt été interprétée dans le sens de l'homogénéité et de l'identité des services à mettre en œuvre dans les milieux éducatifs a donné lieu à l'imposition progressive de règles multiples et uniformes en matière d'organisation et de financement. Dans l'optique de l'utilisation adéquate des deniers publics, l'État a aussi instauré graduellement des mécanismes de vérification en vue d'assurer la transparence du système. Encore là, on a multiplié depuis les initiatives et raffiné peu à peu les méthodes de contrôle auprès des milieux éducatifs.

Si les orientations éducatives d'ensemble et les grands encadrements fixés par l'État ont pu constituer des garanties essentielles pour la démocratisation des services, on peut dire que l'espace occupé progressivement par l'administration centrale et, plus précisément, la multiplication et la précision des procédures, des règles et des contrôles de tous ordres ont contribué, dans les faits, à « polluer » les pratiques de gestion dans les milieux et à les encombrer de *préoccupations administratives excessives* qui s'avèrent maintenant autant d'obstacles à une prise en charge autonome au sein des établissements. Elles ont aussi contribué à éloigner les gestionnaires des pédagogues, alors qu'on les avait pressentis comme les principaux acteurs du changement de cap en éducation.

On voit donc comment le mouvement de centralisation — justifié, rappelons-le, par des objectifs d'équité et de cohésion dans le système — a fini par *occuper trop d'espace*. Il semble qu'on n'ait pas su maintenir un équilibre judicieux entre les grands

24 Omar Aktouf a très bien décrit les grands modèles du management traditionnel et les fondements des théories qui les ont inspirés. La revue et la discussion qu'il en fait portent, entre autres, sur les théories classiques de Smith ou Taylor jusqu'aux remises en cause rituelles de Simon ou Mintzberg, en passant bien entendu par les visions de Fayol et de Weber. Voir : Omar Aktouf, *Le Management entre tradition et renouvellement*, Édition révisée, Gaëtan Morin Éditeur, 1989.

25 On trouvera davantage à se référer, entre autres, aux ouvrages suivants pour saisir le sens de tels dysfonctionnements. Omar Aktouf, *Le Management entre tradition et renouvellement*; Michel Crozier, *L'Entreprise à l'écoute - Apprendre le management post-industriel*, InterÉditions, 1990; Peter Drucker, *Les Nouvelles Réalités - De l'État-providence à la société du savoir*, Paris, InterÉditions, 1989; Henry Mintzberg, *Le Management - voyage au centre des organisations*, Paris-Montréal, Les Éditions d'organisation et Les Éditions Agence D'Arc inc., 1990.

choix de la réforme : le souci d'unification du système a pris le pas sur l'engagement des milieux et des pédagogues. Il faut dire aussi que les mouvements liés à la précision du cadre des relations de travail et à la rationalisation budgétaire ont accentué ce phénomène pour l'ensemble de la gestion des missions de l'État.

Des dysfonctionnements majeurs

Les jugements portés sur la gestion de l'éducation sont plutôt sévères. À y regarder de près, c'est la l'inadaptation actuelle du modèle bureaucratique de fonctionnement qui est affirmée. À tous les paliers de la structure, on reproche ouvertement à l'appareil administratif d'être devenu centralisateur, contrôleur et démobilisateur, tant il a favorisé et même promu des pratiques axées sur la mécanique des opérations et le respect de règles au détriment de l'engagement des acteurs.

C'est d'abord le *manque de souplesse* dans l'interprétation des visées d'équité et de cohésion et la difficulté d'en concilier l'esprit avec les besoins particuliers des milieux qu'on reproche au système. On rejette maintenant fortement l'idée qu'il est nécessaire que tous les établissements d'éducation d'un même niveau d'enseignement agissent de la même manière pour réaliser les objectifs de la mission et empruntent des voies similaires pour atteindre les résultats escomptés. L'uniformité, qui continue d'être attendue et privilégiée au détriment de la diversité, ne répond plus à la nécessité de trouver des accommodements divers aux problèmes des milieux éducatifs.

C'est aussi la *lenteur excessive de réaction* du système à effectuer les ajustements qui s'imposent qui est dénoncée; le modèle de fonctionnement bureaucratique ne permet pas une adaptation rapide des actions, cela même après qu'on ait jugé de leur inefficacité. Tout semble être devenu trop complexe et exiger des parcours trop longs et trop laborieux pour qu'on puisse être efficace. On reproche au système d'avoir façonné un environnement pour ses propres besoins, sans qu'il lui ait été essentiel de se connecter à ceux des établissements pour lesquels il existe ou, plus fondamentalement, aux besoins mêmes des personnes qui s'y forment et qui y œuvrent. On ironise d'ailleurs sur le fait que l'appareil administratif pourrait — du moins pour un certain temps — continuer de « tourner », alors même qu'il n'existerait plus d'élèves pour en justifier l'existence.

Mais on souligne plus fondamentalement l'*éloignement du système par rapport aux réalités pédagogiques* vécues au sein des établissements, éloignement qui s'explique par la distance entretenue avec les enseignantes et enseignants eux-mêmes, pourtant reconnus dans le discours comme les plus importants médiateurs dans l'œuvre de formation des élèves. On reproche au modèle en place d'encourager le détour-

nement des gestionnaires de leur véritable fonction de soutien à la pédagogie, en les occupant parfois à des tâches périphériques dont le lien avec les buts de l'éducation n'est pas toujours évident. C'est donc le sens même de la gestion qui est remis en cause.

Des gestionnaires victimes et complices

On peut certes accabler l'appareil de tous les maux et l'accuser d'être « l'empêcheur de tourner en rond » dans la mise en œuvre des services d'éducation. Les attitudes des gestionnaires y sont cependant aussi pour beaucoup dans le peu d'empressement manifesté à briser les « cercles vicieux » du système²⁶.

Il faut d'abord reconnaître que les pratiques des gestionnaires sont orientées par certaines nécessités liées à l'organisation elle-même. Il est en effet reconnu que, peu importe le modèle en place, toute organisation requiert un certain degré de conformité pour se maintenir et être efficace. Cette conformité est assurée, dans les sociétés modernes, par une intériorisation des normes liées aux comportements participatifs, intériorisation qui prend sa source dans le processus d'éducation des individus. Cela dit, il faut convenir que *les pratiques des gestionnaires, qui s'inscrivent dans une logique de système, sont très fortement alimentées par le modèle de gestion dominant*. C'est donc dire que le modèle dominant — le modèle bureaucratique — produit inévitablement des effets sur les attitudes et les comportements des gestionnaires, en vertu même de l'immunité individuelle qu'il leur garantit. On pourrait presque parler ici de l'existence d'une *complicité entre le modèle dominant et les gestionnaires*.

Il est reconnu en effet que le modèle bureaucratique fournit de grands avantages aux individus, en ce sens qu'il assure la protection de leur indépendance d'action mais aussi leur sécurité²⁷. L'élan centralisateur dans le système d'éducation a pu ainsi servir, jusqu'à un certain point, les intérêts des autorités locales et favoriser chez beaucoup de gestionnaires une « culture de la passivité ». Le fait de s'en remettre à des directives « d'en haut » pour régler les situations conflictuelles ou tout simplement pour faire fonctionner la machine apporte une certaine détente ou, en

26 La notion de « cercles vicieux » est consacrée dans les théories du management et est liée au phénomène bureaucratique. On se réfère ici aux comportements organisationnels, qui fondent l'équilibre de l'organisation et qui se développent à partir du climat d'impersonnalité et de centralisation. Voir : M. Crozier, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil, 1963, pp. 237-239.

27 M. Crozier s'est penché sur un tel phénomène. Il a décrit et analysé les avantages que procure le système d'organisation bureaucratique à l'individu. Son analyse met en évidence l'existence d'une série de facteurs qui incitent les individus à souscrire à un tel modèle, alors même qu'il engendre « des types de jeu conflictuel plutôt que des types de jeu coopératif ». M. Crozier, *Ibid*, pp. 250-256.

tout cas, une marge de sécurité confortable même si, d'autre part, on en déplore sérieusement le fait. On peut convenir de l'existence, chez nombre de gestionnaires, d'une certaine ambivalence de points de vue qui les amène à désirer à la fois d'être encadrés par un pouvoir central fort et d'être laissés à leur propre initiative.

1.3.2 Des tentatives d'adaptation du système

Les diagnostics posés sur les pratiques de gestion en éducation ont aussi montré, malgré le dysfonctionnement actuel du modèle en place, des acquis importants. On a signalé, entre autres, les effets positifs qu'ont eus dans le secteur de l'éducation la structuration d'un système, la professionnalisation des personnels de gestion, la reconnaissance du rôle des directrices et directeurs d'établissements ainsi que le plus grand souci de rationalisation et de transparence dans les activités de gestion.

Plusieurs acteurs ou observateurs de la scène scolaire pensent d'ailleurs que le modèle de gestion actuel est toujours viable et qu'il peut être réformé de l'intérieur, moyennant quelques redressements. Certains s'accommodent plutôt facilement de ses travers et trouvent toutes sortes de voies d'évitement. L'appareil administratif lui-même explore aussi de nouvelles avenues et suggère des initiatives diverses pour améliorer l'efficacité de ses actions. Bref, la volonté de délaissier certaines pratiques est manifeste, mais la tentation de vouloir rapiécer le modèle dominant est grande.

... par les gestionnaires

On ne saurait taire, en effet, l'existence de *pratiques alternatives de gestion* au sein des établissements, et cela, à tous les paliers de la structure. Certains gestionnaires prennent des initiatives dans le but d'humaniser leur gestion et de la mettre au service de l'activité éducative de leur milieu. Tout en s'inscrivant dans le courant actuel, ils effectuent une lecture plus dynamique des orientations et des directives et tentent d'en appliquer l'esprit plus que la lettre. De fait, ils essaient d'user de toute la latitude que leur donnent les règles pour gérer leur établissement et tentent de stimuler la participation de leur personnel. Bref, ces gestionnaires vont à la limite de ce que le modèle autorise et se soucient d'en adapter les prescriptions. Le plus souvent, ils éviteront toutefois de « faire des vagues » pour ne pas alerter inutilement leur entourage, même s'ils restent finalement conformes au cadre officiel; certains refuseront même d'avouer que ces initiatives se situent dans la perspective de visées nettement novatrices, ce qui pourrait contribuer à les isoler dans le système. Ces attitudes exigent autant d'audace que de ténacité, parce

qu'elles requièrent de l'ouverture, de la disponibilité mais aussi de la créativité de la part des individus. De telles conduites émergentes existent ici et là plus qu'on ne le croit, invitant en quelque sorte à un changement plus global. On le signalera plus loin : c'est sur elles qu'il faut miser pour que s'effectue finalement le changement de paradigme.

Par ailleurs, les conduites d'adaptation ne contribuent pas toutes à maximiser les possibilités d'ouverture du système. Parfois même, elles jouent davantage dans le sens d'une fermeture. En voyant l'édifice craquer, certains gestionnaires tentent d'en solidifier les bases en adoptant *des comportements rigides*; ils accentuent les règles et les contrôles, croyant ainsi renforcer l'unité et l'efficacité du système. Des redressements de situations peuvent certes être provoqués, mais ils ne font que fixer davantage les travers qu'ils dénoncent. Bref, ils ne font que créer l'illusion de l'amélioration. En ce sens, la tendance à chercher du côté de l'uniformisation des conduites et de l'augmentation des contrôles la solution aux critiques adressées à l'institution scolaire ne fait que contribuer au durcissement du modèle. Nombre de décisions politiques ou administratives visent ainsi souvent plus à calmer les inquiétudes de l'extérieur qu'à améliorer le fonctionnement de l'entreprise éducative.

Finalement, il existe aussi, chez certains gestionnaires, *des conduites que l'on peut qualifier d'ambiguës*. On ne se prive plus, en effet, dans quelques milieux pour dénoncer l'absurdité de certaines règles administratives ou encore pour affirmer l'impossibilité de composer raisonnablement avec l'ensemble des procédures imposées. Des pratiques de contournement sont alors privilégiées, question d'éviter les tracasseries ou les embarras inutiles causés par l'application rigoureuse des règles. Dans plusieurs cas, l'on conçoit même comme tout à fait normal d'user de cette forme de « délinquance administrative » pour faire régner le bon sens ou simplement pour exercer sa marge de manœuvre. On se sent d'ailleurs légitimé de passer outre à quelques obligations du système, comptant qu'il ne s'en portera pas plus mal, en définitive. S'il est inapproprié ici de parler de conduites audacieuses, il faut reconnaître que le fait de vouloir déjouer certaines règles traduit un malaise évident. De telles pratiques de survie expriment, à leur manière, l'inadéquation du modèle dominant.

... par l'appareil administratif

Des tentatives d'adaptation sont aussi entreprises par l'appareil administratif lui-même, à la fois aux paliers local et central. On peut dire que la structure tente elle-même de redresser certains travers ou de corriger certains excès. Cela s'exprime autant par la volonté de *simplifier les choses* que par le désir de

réorienter certaines trajectoires. C'est d'ailleurs aussi tout le *discours étatique officiel qui change*. On parle de plus en plus de concertation, de qualité totale et d'imputabilité, mais aussi de rapprochement des services, d'approche-client et de revalorisation professionnelle du personnel enseignant. On aura beau douter de la capacité de changement de l'appareil administratif central; il faut reconnaître que s'y exprime actuellement une volonté d'améliorer les pratiques d'encadrement.

On observe plusieurs signes d'une telle volonté. À l'enseignement obligatoire, l'administration centrale du Ministère s'est préoccupée, par exemple, de l'agrandissement de la marge de manœuvre des responsables locaux, et a mis sur pied un groupe de travail formé de gens du réseau et de gens du Ministère pour étudier les changements à faire, notamment sur le plan du financement, des différents encadrements — régimes pédagogiques, instructions, conventions collectives —, des pratiques de communication et des rôles et responsabilités des intervenants du Ministère, des directions régionales, des commissions scolaires et des écoles²⁸. Le Ministère a aussi publié un plan d'action sur la réussite éducative²⁹. À l'enseignement supérieur, on se questionne aussi sur la manière de gérer plus efficacement le système : au collégial, « tout est sur la table » pour repenser l'avenir; on parle de la nécessité d'un « renouveau de la formation »³⁰; dans les universités, on tente de redéfinir un nouvel équilibre entre les activités d'enseignement et de recherche et de trouver de nouvelles bases sur lesquelles appuyer le financement. Bon nombre de gestionnaires d'établissements sont associés aux réflexions et participent à ces initiatives.

Il y a cependant encore loin de la coupe aux lèvres. Si des intentions sont exprimées et certaines tentatives amorcées, force est de reconnaître que l'arrimage de telles opérations constitue une œuvre difficile. Ces désirs de changements se heurtent inévitablement à certaines limites, dont le maintien d'un pouvoir central fort n'est pas la moindre. Nombre de gestionnaires qui œuvrent au sein des différents

ministères dénoncent d'ailleurs l'envahissement de plus en plus grand du Conseil du Trésor dans les décisions qui les concernent, celui-ci interférant fréquemment avec les orientations des ministères. Cela se répercute évidemment dans les milieux éducatifs. Encore ici, de telles pratiques jouent à la longue dans le sens du maintien et du renforcement du modèle pyramidal et hiérarchique, malgré les velléités de changement qui existent au sein même de l'appareil administratif et qui témoignent de l'inadéquation de ce modèle bureaucratique.

1.3.3 La nécessité d'opter pour un changement de modèle

Il semble que le temps soit maintenant propice à un changement de modèle. Non seulement le modèle dominant révèle-t-il son insuffisance, mais la conjoncture sociale elle-même tout comme les exigences profondes de la mission éducative nous renvoient à la nécessité d'opter pour un changement de paradigme.

La volonté de s'affranchir

Même si les tentatives heureuses de décongestion du système tiennent actuellement lieu de ferment, elles ne peuvent à elles seules le « retourner » complètement, en raison du peu de légitimité institutionnelle que porte leur action. Car ces initiatives restent encore marginales et sont souvent perçues comme des menaces pour le système. L'appareil administratif peut certes tolérer que l'on s'écarte temporairement des sentiers battus ou qu'on innove à l'occasion, mais il ne peut souffrir que ces divergences soient généralisées et que la transgression de certaines normes devienne la règle pour tous. Le plus souvent, on verra alors se resserrer les contrôles dans le but de renforcer l'unité du système et de maintenir l'équilibre nécessaire à sa survie.

L'émergence de conduites alternatives dans le domaine de la gestion en éducation n'est pas un phénomène banal, d'autant plus qu'on a tendance à voir se diversifier et se multiplier les initiatives. Au-delà

28 Voir : M. Paquet « Libérer la manœuvre », *Méqui Méquoi*, vol. 11, no 2, mai 1992, p. 3.

29 MEQ, *Chacun ses devoirs. Notre force d'avenir : l'éducation*, Plan d'action sur la réussite éducative, Québec, 1992.

30 La ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science a parlé, au cours du débat sur le discours inaugural à la Commission parlementaire sur l'avenir de l'enseignement collégial, de la nécessité « ... de réactualiser les consensus et les arrangements qui constituent le fondement de son système d'enseignement collégial ». Dans un document à caractère prospectif, le Conseil des collèges suggère six grandes priorités susceptibles d'appuyer la consolidation et le renouveau de l'enseignement collégial. Voir respectivement : MESS, *Fine Pointe*, vol. 7, no 5, avril 1992; Conseil des collèges, *L'Enseignement collégial : des priorités pour un renouveau de la formation*, Québec, 1992; CSE, *L'Enseignement supérieur : pour une entrée réussie dans le XXI^e siècle*, Québec, 1992.

du fait qu'elle révèle l'existence d'un malaise croissant à l'égard des règles du jeu actuelles, on y détecte plus fondamentalement *la volonté, chez une bonne partie des gestionnaires, de s'affranchir des contraintes du modèle dominant*, pour adopter des comportements mieux accordés aux besoins des milieux et plus soucieux des points de vue des acteurs qui y œuvrent. Ces conduites alternatives appellent de fait la référence à un autre modèle; elles en sont les signes précurseurs. C'est sur elles et sur leur valeur d'exemplarité qu'il faudra miser pour que s'effectue le nécessaire changement de paradigme.

Les appels de la conjoncture sociale

C'est aussi la nouvelle conjoncture sociale, avec les besoins qu'elle met en évidence, qui appelle plus fondamentalement encore un changement de paradigme. C'est que la gestion de la mission éducative ne peut fonctionner en vase clos. Elle doit s'ajuster en tenant compte des tendances lourdes qui s'expriment et des besoins qu'elles mettent en relief. On doit reconnaître que notre société assiste actuellement à *des transformations majeures* qui se répercutent sur l'ensemble de ses institutions³¹. Les économies se redéfinissent. Les marchés s'ouvrent et se libéralisent. Les rôles des institutions — dont ceux de l'État et de la famille, par exemple — tendent à se modifier.

Les structures de travail évoluent. Les modes de vie des personnes se transforment; les valeurs et les habitudes évoluent maintenant dans un contexte pluraliste; les droits s'expriment de façon plus marquée. Les savoirs se développent rapidement et circulent plus aisément, compte tenu des technologies de l'information. Mais, en même temps, les situations deviennent plus complexes et les problèmes se posent avec plus d'acuité. On s'inquiète, entre autres, de la perte du sens des valeurs, de la montée de la violence et du chômage, de la conservation et du partage équitable des ressources entre les groupes et les individus. Bref, on s'interroge plus fondamentalement sur la capacité des personnes et des institutions de relever les défis d'une société en profonde mutation³².

L'institution scolaire est concernée au plus haut point par tous ces changements. C'est même, en grande partie, sur elle que la société compte pour préparer les individus à relever les défis que posent ces nouvelles situations. La formation des individus est maintenant mise au premier rang des priorités sociales par la plupart des leaders économiques et sociaux. On en fait même la clé du développement à l'aube du troisième millénaire³³. Celle-ci doit pouvoir répondre de critères de qualité. Pour ce faire, les contenus éducatifs devront être adaptés dans les années qui viennent; les modes de dispensation de services et de collabora-

31 Le Conseil a décrit et analysé ces tendances, dans des avis et rapports précédents. Voir, par exemple : CSE, *Le Perfectionnement de la main-d'oeuvre au Québec : des enjeux pour le système d'éducation*, Québec, 1988; *L'Éducation aujourd'hui : une société en changement, des besoins en émergence*, Québec, 1987; *Développer une compétence éthique pour aujourd'hui : une tâche éducative essentielle*, Québec, 1990; *La Profession enseignante : vers un renouvellement du contrat social*, Québec, 1991; *Accroître l'accessibilité et garantir l'adaptation, L'Éducation des adultes dix ans après la Commission Jean*, Québec, 1992; *L'enseignement supérieur : pour une entrée réussie dans le XXI^e siècle*, Québec, 1992. Voir aussi : Conseil des collèges, *L'Enseignement collégial : des priorités pour un nouveau de la formation*, Québec, 1992.

32 Peter Drucker parle d'une société du savoir et de la nécessité de la prise en compte des compétences des individus. « Nous savons que la base du développement c'est l'éducation et la compétence, et non l'investissement matériel. Le développement n'est pas une certitude, seulement une chance; il ne tombe pas du ciel, il faut le faire de ses mains. Mais les succès des quarante dernières années montrent qu'on peut le faire. » Dans la société du savoir, l'éducation doit avoir, selon cet expert du management, une dimension sociale et doit se greffer aux valeurs; le système doit être ouvert à tous et permettre la réintégration des individus afin d'assurer une formation continue. Voir : P. Drucker, *Les Nouvelles Réalités, De l'État-providence à la société du savoir*, Paris, InterÉditions, 1989, p. 179 et pp. 280-282. Pour en connaître plus sur les tendances qui s'expriment, voir : W.B. Johnston, A.H. Packer, *Work force 2000, Work and Workers for the Twenty-First Century*, Hudson Institute, Indianapolis, juin 1987; M. Godet, *L'Avenir autrement*, Armand Colin, Paris, 1991.

33 Un colloque important sur la gestion des États modernes organisé par le Groupe-Innovation de l'Office des ressources humaines a eu lieu en février 1992. Ce colloque réunissait plus de 500 membres du personnel de direction supérieure des ministères et organismes de l'État québécois, des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux et accueillait deux conférenciers, spécialistes des questions de management, messieurs Michel Crozier et Hervé Sérieyx. On a certes parlé des nécessaires adaptations des rôles et des missions des États commandées par les changements profonds de société, mais on a insisté aussi sur la nécessité de l'adoption de stratégies appropriées et volontaires pour faciliter les ajustements requis. Les États devront fonder leur idée de la modernisation sur une nouvelle représentation des conditions du développement. Ils auront à opérer des recentrages importants dans leurs missions, leurs activités et leur administration. Celle-ci doit être plus ouverte et préoccupée des équilibres, s'attacher aux résultats pour les citoyens et s'inspirer d'une logique horizontale qui laisse plus de place à la responsabilisation des acteurs. Voir : G. Dallaire, « Enseignements d'un colloque sur la gestion des états modernes, des conditions et préalables à respecter » dans *Sources. ENAP*, Bulletin d'information et d'inspiration pour managers publics, mai-juin 1992, vol. 8, no 3.

tion devront être repensés à la lumière des nouvelles réalités des populations desservies; les investissements des différents personnels devront aussi être réévalués. Plusieurs façons de faire qui ont réussi dans d'autres contextes devront être abandonnées au profit d'approches mieux adaptées.

Dans ce contexte, *le modèle de gestion bureaucratique semble ne plus convenir*. Il a déjà porté ses fruits, mais il a maintenant atteint ses limites en matière de résultats éducatifs; ses lacunes prennent un tel relief qu'il devient manifeste qu'il ne peut plus assumer la formulation de réponses satisfaisantes ajustées aux besoins nouveaux. Ces réponses exigent en effet tant une perspective d'ensemble et une priorité accordée aux ressources humaines qu'une responsabilisation et une imputabilité de tous les acteurs, toutes choses auxquelles le modèle bureaucratique laisse bien peu de place.

Les exigences de la mission éducative

Ce qu'il faut comprendre en plus, c'est que l'intégrité et l'adaptabilité de la mission éducative exigent aussi que soit repensée en profondeur la manière de gérer l'éducation. Le modèle de gestion dominant n'arrive à permettre l'adaptation de la mission tout en préservant son intégrité qu'en allant à contre-courant des valeurs qui le fondent.

La réponse aux nouveaux besoins éducatifs requiert d'abord que la gestion se préoccupe de l'adaptation de la mission éducative. Le rôle d'inspiratrice du devenir de l'éducation conféré à la gestion l'oblige en quelque sorte à se coller au projet social pour suivre le sens des tendances qui s'expriment, à regarder plus large, plus haut et plus loin que le sectoriel, l'interne, l'immédiat ou le court terme, afin de prévoir et planifier les virages à prendre. Cette responsabilité de *veiller à l'évolution de la mission éducative* oblige les gestionnaires à développer une certaine sensibilité vis-à-vis des mouvements sociaux émergents, à créer des alliances, à rechercher l'établissement des consensus autour du projet social d'éducation, mais aussi à manœuvrer habilement et à effectuer de façon responsable les virages à prendre. En présentant une certaine rigidité vis-à-vis de son fonctionnement et en étant davantage préoccupé de l'immédiat, le modèle dominant se montre peu ouvert à la prospective et plutôt impuissant vis-à-vis des réajustements de parcours à effectuer. Encore là, le risque est grand de voir la mission se replier sur elle-même et se fermer à toute évolution, dans un contexte où les acteurs du système sont paralysés par les contraintes bureaucratiques et ne peuvent infléchir significativement la trajectoire.

La gestion — à quelque palier que ce soit — doit en même temps assurer le maintien de l'intégrité de la mission éducative. Une telle perspective vise la conformité aux valeurs, buts et moyens identifiés

socialement. Cette responsabilité de *préserver l'intégrité de la mission éducative* oblige en quelque sorte les gestionnaires à souscrire à des orientations d'ensemble, même s'ils se doivent de les traduire et de les adapter dans leur milieu. En rendant difficile le maintien de l'équilibre entre les pôles d'adaptation et d'intégrité et, particulièrement, en montrant peu de souplesse par rapport aux accommodements locaux, le modèle actuel de gestion encourage, jusqu'à un certain point, la fragmentation et la dispersion des actions, voire la délinquance administrative, ce qui compromet la nécessaire adhésion aux visées collectives d'éducation. Le risque est ainsi grand de perdre certains acquis, notamment sur le plan du partage des idéaux à poursuivre et de l'équité à maintenir au sein du système.

Des théoriciens du management ont insisté sur la nécessité d'une métamorphose de la gestion, après avoir constaté l'inefficacité actuelle du modèle dominant d'inspiration bureaucratique. Le discours de l'heure est d'ailleurs très révélateur d'une volonté de changement, autant dans l'entreprise privée que dans les organisations publiques. On y parle d'approche « client », de pilotage « stratégique », de « qualité totale », d'amélioration du « rendement » et de l'« efficacité ». Bien qu'un tel lexique ne soit pas toujours adéquat et « exportable » comme tel d'un secteur à l'autre, il dénote néanmoins l'intention de modifier profondément les accents. Dans le cas de l'éducation, les limites du modèle bureaucratique sont manifestes. Mais la gestion de l'éducation doit trouver son propre modèle et tenter les virages qui lui seront profitables. Quelle est l'allure de cet autre modèle ? Quels en sont les défis ? Quel genre de virages convient-il d'effectuer ? Le prochain chapitre tente de cerner les contours de cet autre modèle de gestion de l'éducation.

Chapitre II

Vers un autre modèle de gestion

Les diagnostics posés précédemment et la lecture des besoins nouveaux liés à la conjoncture sociale montrent bien la nécessité de procéder à un changement majeur dans la manière de concevoir et d'exercer la gestion de l'éducation dans les années qui viennent. On a vu d'ailleurs que les nombreux obstacles à une conduite efficace des affaires éducatives sont liés en grande partie au modèle bureaucratique dominant, qui favorise le maintien de pratiques de gestion inadéquates et peu adaptées aux besoins actuels. C'est donc bel et bien le passage à un autre modèle de gestion qu'il faut opérer dans le secteur de l'éducation. En somme, le référentiel des pratiques de gestion doit être remodelé à partir d'accents et d'équilibres différents et fondé sur des représentations et des valeurs autres¹.

Le deuxième chapitre se consacre donc à la précision et à l'explicitation d'un tel modèle de référence. Dans une première section, on tente de cerner les contours de ce modèle, en insistant sur sa dynamique et son fonctionnement. Dans une seconde section, on s'attache à décrire et à expliquer les grandes orientations à adopter dans les années qui viennent, orientations qui prennent l'allure de virages importants.

2.1 Un cadre de référence axé sur l'activité éducative

L'importance de passer à un autre modèle de référence dans la gestion de l'éducation se justifie d'abord par la nécessité d'apporter un soutien mieux adapté à l'activité éducative des établissements. L'activité éducative, telle est, en effet, l'ultime raison d'être de l'acte professionnel de gestion en éducation. La gestion doit donc redécouvrir la dynamique éducative qui l'anime et trouver un fonctionnement qui soit ajusté aux exigences d'une telle dynamique.

1 Louise Roy, ex-présidente-directrice générale à la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal dénombreait dix éléments des orientations d'avenir de la STCUM tenant lieu de conditions et d'objectifs. Elle insistait sur la nécessité de partir d'un diagnostic organisationnel, de rapprocher la prise de décision du lieu de l'action, de renverser la pyramide, d'accentuer la décentralisation, de reconnaître les organisations syndicales, de se préoccuper constamment de la gestion des ressources humaines, de se doter d'une politique de communication interne, de renforcer la crédibilité des gestionnaires, de se donner une équipe de gestionnaires et de développer des outils de gestion. Voilà un bel exemple de cet autre modèle de gestion ou de cet autre référentiel dont parle le Conseil. Voir : L. Roy, « Les conditions et les objectifs essentiels pour une bonne gestion des ressources humaines », dans *La Gestion des ressources humaines : un gage de réussite*, Actes du Colloque sur la gestion des ressources humaines, octobre 1987, pp. 35-40.

2.1.1 Une dynamique proprement éducative

Le nouveau modèle de référence en gestion devra prendre appui sur une dynamique proprement éducative, plutôt que sur une dynamique à dominante administrative. La gestion de l'éducation doit créer les conditions d'une formation adéquate pour l'élève par la mise en œuvre de services adaptés. Il peut paraître étonnant, en effet, de rappeler la raison même de l'existence du système éducatif — la formation des élèves — tellement cette réalité semble aller de soi. L'exercice n'est toutefois pas vain, puisque c'est un véritable renversement de la perspective — un renversement copernicien, diraient certains² — qui doit s'opérer, si l'on veut que la gestion se centre nettement sur la formation et sur le développement des personnes. La structure doit exister pour la formation de l'élève. La gestion ne peut trouver sa légitimité et son sens que si elle inscrit ses actions dans une perspective de service à l'apprentissage et à l'enseignement, perspective alimentée par la prise en considération des visées sociétales et le souci de la relation pédagogique vécue dans la salle de classe. Pour ce faire, elle doit tenir compte du sens profond de la mission éducative, et plus particulièrement des exigences liées à l'activité qui se passe entre les élèves et les intervenants scolaires, dont au premier chef les enseignantes et enseignants.

Pour fournir une formation adéquate aux élèves, les responsables de la gestion doivent miser sur un partenariat et une association intime avec les acteurs de la base qui interviennent directement auprès d'eux. Cette association constitue à vrai dire la clé de l'efficacité même de la gestion. C'est le personnel enseignant, en effet, qui détient les compétences lui permettant d'établir avec les élèves la relation péda-

2 Nicolas Copernic, astronome polonais du XVI^e siècle, fut le premier à affirmer que la terre tournait autour du soleil, contrairement à l'opinion « scientifique » reçue qui soutenait que le soleil tournait autour de la terre.

gogique nécessaire aux apprentissages. C'est d'abord en respectant l'autonomie des enseignantes et enseignants, en stimulant leurs initiatives, en misant sur leur responsabilité et en puisant à leur expertise pédagogique que la gestion saura assurer la réponse la plus appropriée aux besoins éducatifs des élèves.

2.1.2 *Un fonctionnement souple et stimulant*

Le modèle de gestion souhaité pour l'éducation doit aussi pouvoir témoigner d'un fonctionnement différent. C'est à la faveur d'une plus grande souplesse et d'une responsabilité plus franche au niveau de l'établissement que doivent s'opérer les changements sur le plan de l'organisation des services éducatifs, seules valeurs d'ailleurs susceptibles de faciliter la mobilisation et l'engagement des personnes. Certains auteurs insistent d'ailleurs sur la nécessité de promouvoir les principes de simplicité organisationnelle, d'autonomie responsable et de gouvernement par la culture dans la mise en œuvre d'une nouvelle logique de gestion qui tienne mieux compte du système humain, avec ses réalités et ses contraintes, et de formuler en conséquence des réponses adaptées et inédites aux problèmes posés³.

C'est la souplesse et la simplicité de la structure, de ses rouages et de ses dispositifs qui sont souhaitées, en vue de permettre la personnalisation et la mobilité des actions et de contrer ainsi l'anonymat et la lourdeur qui s'y sont installés. Il faut s'orienter vers un allègement de la structure, vers la réduction des niveaux hiérarchiques et vers un délestage des encadrements. Il n'est pas question ici d'abolir toute forme de soutien à l'organisation, qu'il s'agisse des échelons de niveau intermédiaire ou des encadrements, mais bien de trouver une organisation à taille et à préoccupation humaines, de sorte qu'elle soit foncièrement respectueuse des personnes qui y œuvrent et des clientèles qui s'y forment.

Le modèle de référence souhaité en gestion doit aussi pouvoir être en mesure de situer *la responsabilité le plus près possible du lieu même où se passe l'action*, soit dans l'établissement. C'est là que se

manifestent les intérêts et les besoins des personnes et qu'on peut entreprendre une mobilisation significative de personnels responsabilisés en vue de leur adhésion aux buts collectifs. Finalement, c'est aussi à partir de l'établissement que s'engage toute initiative responsable avec le milieu extérieur et que se crée une communauté éducative locale susceptible d'exprimer ses valeurs et ses aspirations, mais aussi ses exigences et ses attentes. Le devoir de rendre des comptes ne peut d'ailleurs être rempli, faut-il le rappeler, que là où l'autonomie et la responsabilité des différents personnels sont assumées et reconnues. Au total, donc, seul un modèle responsabilisant est par le fait même un modèle stimulant.

Il faut également rappeler que *le gouvernement par la culture* est finalement le seul capable de rassembler les visions, de coordonner efficacement les actions et de favoriser la recherche de solutions ajustées aux problèmes réels. En définitive, ce sont ici des valeurs comme l'appartenance et la vie communautaire que promeut cette façon de gérer par la culture institutionnelle. De telles valeurs favorisent, elles aussi, l'adhésion des personnels comme sans doute de la population étudiante aux objectifs poursuivis par l'institution.

2.2 Des orientations qui prennent l'allure de virages radicaux

Le passage à un autre modèle de référence en gestion de l'éducation appelle des réorientations majeures qu'il convient maintenant de mieux préciser. De fait, on souhaite que la gestion prenne des virages importants sur plusieurs plans, dont ceux de *la vision* qu'elle se donne, de *la manière de diriger* qu'elle adopte, des *mandats* qu'elle assume, de *l'encadrement budgétaire* qu'elle assure et de *l'évaluation* qu'elle pratique. Tout le monde, évidemment, ne pourra prendre ces virages au même moment ni au même rythme. Mais il importe de montrer ici quels sont les points de départ et les points d'arrivée de ces importants virages, avant d'en dégager les exigences concrètes dans un chapitre ultérieur.

3 Michel Crozier parle d'une époque de révolution conceptuelle dans tout le monde occidental au sujet du management. Une nouvelle logique poindrait, même si celle-ci n'est pas encore perçue, logique qu'il a pu voir se dessiner au cours de l'analyse d'entretiens effectués au sein de quelques entreprises. Cette logique s'organiserait autour du principe de simplicité d'organisation qui fait de l'esprit humain l'outil intégrateur de la pensée organisationnelle, du principe d'autonomie qui fait de la liberté et de la responsabilité d'agir des personnes un besoin pour l'organisation et, finalement, du principe de gouvernement par la culture qui appuie la gestion sur la communauté d'objectifs. Voir : Michel Crozier, *L'Entreprise à l'écoute, Apprendre le management post-industriel*, pp. 43-68.

2.2.1 *Faire preuve de vision : de l'accent sur l'immédiat à l'adoption d'une perspective pour guider l'action*

Les analystes et observateurs du système ont exploré des lacunes importantes sur le plan de la capacité des responsables du système scolaire à voir large et loin, le regard étant plutôt tourné vers l'intérieur et rivé sur l'immédiat. De fait, on constate une certaine difficulté à tenir compte de l'environnement social et à se dégager des préoccupations quotidiennes. D'une part, on semble peu porté à considérer les réalités qui dépassent le cadre de l'institution scolaire et à utiliser les indices qu'elles recèlent en vue de mieux redéfinir les orientations éducatives. D'autre part, les gestionnaires semblent se laisser trop facilement envahir par les opérations courantes, ce qui les empêche d'avoir une vue d'ensemble. L'absence de perspective caractériserait les pratiques de gestion de l'éducation. Une première orientation de cet autre modèle de gestion consiste donc en *la nécessité de faire preuve de vision*.

Il convient d'abord *d'inscrire l'entreprise éducative dans le cadre de la réalité sociale*. Pour ce faire, il faut pouvoir convenir d'un examen approfondi des différentes problématiques ainsi que des intérêts qui lient l'éducation et la société. Il y a lieu pour les gestionnaires de passer d'une perspective axée sur la seule lecture interne des phénomènes éducatifs à une optique plus vaste et plus englobante qui tienne compte des réalités et des visées sociales. Mais, au-delà du besoin de l'institution scolaire de s'ouvrir aux préoccupations sociales, c'est la participation plus grande de la société dans la précision et la définition du projet d'éducation qui est aussi soulignée. Les gestionnaires ne peuvent plus ignorer la nécessité de consentir à une telle ouverture — et c'est là pour eux un défi majeur —, en raison même de la complexité et de l'interdépendance des problèmes auxquels ils sont confrontés dans la mise en œuvre des activités de formation.

Il convient aussi *de situer l'action quotidienne dans une planification à plus long terme* si l'on veut faire preuve de vision. Si l'on a cru possible de jouer, jusqu'à un certain point, l'avenir de l'éducation « à l'oreille », on peut dire que cette manière de faire n'a décidément plus sa place. En se laissant mener par les événements, la gestion perd en quelque sorte une partie de sa légitimité, puisqu'elle prive le système de son apport central sur le plan du pilotage stratégique. La gestion doit inclure la formulation de choix éclairés et, pour ce faire, elle ne doit plus se laisser piéger par une succession et une juxtaposition de décisions prises à la pièce, au rythme du quotidien.

Deux tâches essentielles

Passer d'une optique de gestion axée sur le court terme à une perspective d'ensemble nécessite une relecture des missions et un réexamen des activités de planification dans les milieux éducatifs.

La recherche de nouveaux consensus sur le sens de la mission éducative

Beaucoup d'interrogations existent à propos de la mission éducative dans notre société, à tous les paliers de la structure scolaire. Les orientations sont souvent questionnées. Toutes sortes de tendances s'expriment par rapport au sens de l'activité éducative, aux fonctions de l'institution scolaire ou encore aux valeurs qui y sont véhiculées. Les visées de formation intégrale, la fonction de suppléance de l'école, la nature de la formation professionnelle dispensée, l'orientation de l'éducation des adultes ou la question de la revalorisation de la fonction d'enseignement à l'université, pour ne mentionner que ces exemples, donnent souvent lieu à des prises de position qui ébranlent parfois les choix effectués. Certains consensus jadis établis autour des grandes orientations s'avèrent maintenant fragiles, tellement on ne semble plus faire l'unanimité à leur propos. La gestion de l'éducation s'accommode plutôt mal de ces doutes ou de ces oppositions.

Au-delà du sens à donner à la mission, ce qui préoccupe bon nombre de gestionnaires scolaires c'est qu'ils ne veulent pas être seuls à reconnaître l'importance de cette mission. Au primaire-secondaire, on souhaite que l'éducation redevienne une priorité, tant pour la population que pour l'État. Au collégial, on veut que les collèges redeviennent quelque chose d'important dans le cœur des citoyens. À l'universitaire, on croit qu'il faut développer la conscience de l'importance vitale des universités pour la survie même du Québec, conscience de laquelle va découler, à l'interne, une mentalité de non-compromis sur la qualité et, à l'externe, la conviction que les dépenses d'éducation sont des investissements. À l'éducation des adultes, on rappelle l'importance de situer le projet d'éducation permanente dans un projet social plus vaste qui cherche à allier équité sociale et productivité.

Il y a donc lieu de *raffermir les consensus sur le sens de la mission éducative*, aux paliers central et local. Des précisions ou des élagages peuvent être utiles. Cette recherche de nouveaux consensus autour du sens de la mission apparaît maintenant plus que nécessaire, alors que se posent des exigences nouvelles pour la formation. Il y a lieu de préciser,

centralement et localement, à quels besoins l'institution scolaire doit répondre par les services qu'elle offre et les programmes qu'elle met en œuvre et de convenir de la manière de le faire. Mais, en même temps que l'on vise la précision de la fonction spécifique de l'institution scolaire, il y a lieu de s'entendre aussi sur la contribution des autres partenaires sociaux dans les réponses à apporter aux besoins des populations étudiantes, lesquels dépassent largement le cadre strictement éducatif. C'est d'ailleurs à ce point précis de la recherche commune de solutions à des problèmes sociaux que l'éclairage de ces partenaires peut être utile. La société est certes en droit de se montrer exigeante vis-à-vis des services d'éducation, mais elle doit aussi contribuer à en formuler le sens et soutenir, par la suite, les gestionnaires de l'éducation qui ont charge de les mettre en place et de les maintenir vivants.

Le souci d'une planification stratégique des activités

La planification des activités pose problème dans le monde scolaire. On dit que la gestion bureaucratique réagit souvent aux événements « sur le champ » et se satisfait de réponses toutes faites issues de la réglementation. La capacité d'agir promptement sur les problèmes est, certes, le signe d'une certaine efficacité. Toutefois, elle ne conduit à des solutions adaptées que dans la mesure où elle s'appuie sur une prévision et découle de l'appréhension et de l'analyse des phénomènes. On ne peut réduire la planification de l'éducation à la seule identification préalable et au règlement rapide des situations problématiques ni à la seule planification opérationnelle à court terme, si efficaces que soient les méthodes utilisées.

L'adoption de conduites « visionnaires » en éducation doit dépasser de beaucoup la gestion des problèmes quotidiens. La *planification stratégique* sur laquelle on doit désormais miser vise plus fondamentalement la définition des grandes orientations et la précision des moyens susceptibles de les réaliser, en s'appuyant sur l'analyse de l'environnement interne et externe⁴. En éducation, les gestionnaires doivent pouvoir améliorer substantiellement leurs pratiques de planification des activités de l'orga-

nisation et s'attacher aux visées à long terme. Ce sont les grandes orientations éducatives qu'il faut préciser localement, de façon à pouvoir tracer la voie aux acteurs. Ce *leadership de vision* s'exprime aussi par l'analyse et le calibrage des commandes qui sont passées à l'institution scolaire, ainsi que par leur mise en rapport avec la mission éducative. Finalement, c'est une vue d'ensemble des grands moyens qui doit être projetée, dans le but de réaliser au mieux les objectifs de la mission. La planification stratégique s'avère une tâche essentielle dans la mise en œuvre du nouveau modèle de référence en gestion de l'éducation.

2.2.2 Modifier la manière de diriger : du pouvoir hiérarchique à la mobilisation

En éducation comme ailleurs, on déplore de plus en plus la manière de diriger les institutions en misant essentiellement sur le respect des règles et de l'autorité. Le fait de s'acquitter des responsabilités éducatives en comptant essentiellement sur la hiérarchie et sur les prescriptions du système est largement contesté par les différents personnels, même si l'on continue toujours de se soumettre à ces modes de direction. Les gestionnaires eux-mêmes sont d'avis que le fait de détenir et d'exercer le pouvoir hiérarchique ne leur garantit pas, pour autant, une autorité réelle, malgré le statut que ce pouvoir leur confère. On peut dire qu'il y a perte de respect et de confiance vis-à-vis ce genre de gestion, ce qui nous oblige à nous questionner sur sa légitimité même. Le modèle différent de gestion de l'éducation nous force ainsi à *revoir la manière d'envisager la direction des personnels de l'éducation* et à rompre avec des manières de faire qui privilégient la structure pour favoriser plutôt des pratiques qui suscitent l'adhésion des personnes aux buts poursuivis.

C'est la *volonté de partage d'une même culture institutionnelle* qui doit désormais devenir le lien qui cimente les actions éducatives dans le système, au sein de chaque établissement. On doit passer d'une « gestion par la structure » à un « gouvernement par la culture ». Autrement dit, il faut réduire au strict nécessaire la forme de commandement par les directives et en privilégier une autre basée sur les intérêts partagés et les buts communs. Cette option pour la

⁴ On établit une distinction entre trois niveaux de planification, dans certains manuels de gestion. On parle de planification stratégique, de planification structurelle et de planification opérationnelle. La planification stratégique se rapporte à l'identification des grandes orientations, dans l'organisation, ainsi qu'aux décisions portant sur les structures et les moyens pour les appuyer; c'est une planification générale qui garde le cap sur l'avenir et qui définit le « quoi faire » et le « pourquoi ». La planification structurelle ou tactique se préoccupe des moyens et des agencements, alors que la planification opérationnelle s'occupe du court terme et des façons concrètes d'opérer. Voir : Omar Aktouf, *Le Management entre tradition et renouvellement*, pp. 101-127.

culture institutionnelle se traduit d'abord par le choix de traiter ou de transiger prioritairement avec le capital humain, première ressource de l'entreprise d'éducation; elle se fonde aussi sur des valeurs de rassemblement et de partage au sein des communautés locales, comptant sur l'effort de mobilisation des gestionnaires. Elle mise sur l'engagement actif des personnels et s'actualise dans les projets d'établissement. Une gestion par la culture est celle qui respecte l'autonomie de chacun, tout en faisant partager des visées communes au regard des orientations à poursuivre et des résultats à atteindre.

L'instauration d'un tel gouvernement par la culture n'est pas sans remettre en question des manières de comprendre et d'exercer les rôles de gestion : l'adhésion aux buts d'éducation est en effet obtenue davantage par la recherche des convergences entre les personnes, que par le simple appel au respect des règles ou à la soumission aux décisions. Elle n'est pas non plus sans soulever la question des compétences des personnes et de leur contribution à l'entreprise collective, une fois leur reconnaissance professionnelle acquise. C'est, sans contredit, un véritable renversement de la perspective bureaucratique qui est ici prôné.

Deux tâches essentielles

Miser sur le partage d'une culture institutionnelle comme manière de mobiliser plus efficacement les personnes suppose que l'on consente à revoir les rôles des gestionnaires de l'éducation et à considérer différemment l'apport des personnels à l'entreprise éducative.

La révision des rôles des gestionnaires

Dans le modèle de gestion bureaucratique, les rôles des gestionnaires sont le plus souvent perçus et exercés à partir de leur statut hiérarchique et prédéterminés par les choix et les directives du système. Ce n'est pas un hasard d'ailleurs si l'on souligne dans les diagnostics le caractère purement administratif et en quelque sorte figé de la gestion, tant les gestionnaires sont eux-mêmes encadrés, hiérarchisés et limités dans leurs initiatives. *La révision de leurs rôles* s'impose dans la perspective du passage et de la référence à un autre modèle.

Les problèmes qui ont cours en éducation nécessitent, en effet, des solutions qui ne peuvent être satisfaites par la seule « réglementation » ou par la référence à la hiérarchie : ces problèmes sont maintenant devenus trop complexes. Par exemple, on aura beau vouloir contrer le décrochage scolaire par un train de mesures éducatives, si les personnels d'un même établissement ne sont pas mobilisés et ne peuvent pas s'entendre minimalement sur des visées communes, on risque de voir les résultats compromis.

C'est donc dans la recherche collective d'équilibres et de solutions avec ceux qui vivent concrètement les problèmes et non dans la simple application de règles ou dans les rouages de la structure qu'il faut chercher l'inspiration susceptible d'orienter les actes de la gestion.

De fait, on s'attend à ce que les gestionnaires s'engagent plus activement dans l'animation de leur milieu et prennent davantage en considération les contributions des personnes⁵. Ces contributions qui s'expriment souvent timidement doivent être recherchées, mises à profit et appréciées au sein de chaque établissement pour porter leurs fruits. Les gestionnaires ont ainsi un rôle fondamental à jouer en ce qui concerne la participation et la mobilisation des différents personnels. Gérer, c'est mobiliser des personnels en proposant une direction. C'est créer un climat qui fait en sorte que les personnels se sentent « tirés vers le haut ». Pour cela, il n'y a pas de directives, il y a la direction⁶. Les personnels doivent être invités à participer aux décisions qui concernent leur milieu et soutenus dans la réalisation des projets. C'est dire que les gestionnaires devraient les intégrer aux différentes démarches visant l'analyse de l'environnement interne et externe, le choix des priorités d'action, l'identification des moyens et l'évaluation des résultats. Cela demande, certes, plus de temps, une meilleure écoute, une meilleure information et une plus grande transparence sur les ressources du système, mais aussi une plus grande ouverture d'esprit pour accueillir les idées nouvelles et accepter les divergences de vues. Cela requiert aussi que l'ensemble des personnels soient rendus conscients de la part de responsabilité qu'ils ont à assumer.

Ces exigences soulèvent d'ailleurs toute la question du perfectionnement et du recrutement des gestionnaires. Les rôles de mobilisation, d'animation, de facilitation et de soutien auprès des personnels d'éducation requièrent des habiletés qui dépassent celles qui sont exigées par l'administration courante ou la logistique des opérations. La direction de ressources humaines exige, en effet, des gestionnaires capables de communication et de contact authentiques avec les personnes, mais aussi des gestionnaires pouvant témoigner d'une culture personnelle qui fonde leur leadership.

⁵ On pourrait, à cet égard, puiser à certaines expériences menées dans la fonction publique québécoise. Voir : Office des ressources humaines - Groupe Innovation, *Gestion stratégique, l'expérience de la fonction publique*, Gaëtan Morin Éditeur, 1991.

⁶ Propos extraits de l'entrevue accordée par M. Roland Arpin.

La valorisation de la responsabilité des ressources humaines dans l'entreprise éducative

On a également souligné dans les diagnostics la faible considération des compétences des personnels dans le système d'éducation et analysé son impact négatif sur la participation. On a eu tendance à dissocier trop souvent les préoccupations liées à l'atteinte des objectifs d'éducation de celles qui sont reliées aux besoins d'expression et d'engagement professionnels des différents personnels. Pourtant, ce sont eux qui sont en contact direct avec les élèves ou qui sont concernés par la planification des activités de formation proprement dites.

Dans la mesure où l'on s'engage dans la nouvelle philosophie de gestion, on doit se préoccuper d'une plus grande valorisation de la responsabilité des ressources humaines dans l'entreprise d'éducation et tenter de concilier les intérêts et les besoins de participation des personnes avec les buts de l'organisation⁷. Comme on l'a dit précédemment, la réalisation des objectifs d'éducation devra passer par une considération accrue du potentiel humain plutôt que par une organisation plus scientifique des actions. Il y a, sur le plan des mentalités, un saut important à faire, d'autant plus qu'on a affaire à une mixité de cultures au sein des établissements. On doit reconnaître, en effet, que le réseau scolaire met en présence une diversité d'individus qui ont une formation et une expérience différentes; les milieux éducatifs transigent aussi avec des partenaires extérieurs qui abordent les situations avec une autre vision des choses et qu'il faut aussi tenter de mobiliser au service de l'éducation. Cette diversité doit être exploitée et doit pouvoir générer une plus-value sur le plan de la qualité des réponses éducatives. Elle doit même être considérée comme un atout ou un levier important pour s'ouvrir à des façons de faire nouvelles. La gestion de l'éducation est directement concernée par la réhabilitation de l'expertise professionnelle différenciée des personnes qui œuvrent dans les établissements et par la reconnaissance de l'apport des ressources externes.

Des changements importants dans la manière de gérer les ressources humaines devraient aussi être effectués. On pense, autant du côté des syndiqués que des patrons, qu'il y a lieu de réfléchir ensemble et de se parler entre les moments de négociation des conventions de travail. Plusieurs observateurs ont remarqué une volonté de changement, volonté qui s'exprime par un souci plus grand de s'attacher aux aspects fondamentaux des conventions, telles les questions

liées à l'éthique, à l'évaluation ou à la responsabilité, pour en oublier les aspects secondaires. Il faut tendre vers la progression d'une telle amélioration du climat. On devra se soucier aussi, plus systématiquement et plus subtilement, de l'affectation des personnes de façon à ce qu'elles puissent occuper leur vraie place et déployer leur pleine mesure aux divers moments de leur carrière. Il convient de s'attacher également au développement de leurs compétences, tout autant pour les rendre capables de procéder aux adaptations exigées par les besoins nouveaux que pour leur permettre une plus grande mobilité professionnelle. Chacun doit pouvoir trouver, dans son champ de compétence, une capacité d'agir qui s'harmonise avec sa responsabilité. Mais, afin de témoigner de vision, il faut aussi en arriver à mieux prévoir les besoins d'effectifs et les besoins des personnels en matière de cheminement de carrière.

Cette reconnaissance des contributions des personnels comporte aussi des exigences pour ces derniers. Une plus grande emprise du personnel enseignant sur l'acte éducatif, par exemple, débouche nécessairement sur des défis et des responsabilités plus vastes. Il ne peut être question de regarder « passer la parade, » de l'extérieur, étant donné les possibilités d'influencer le trajet et le lieu de destination. Les personnels éducatifs devront aussi « réhabiliter » leurs compétences à leurs propres yeux, ce qui veut dire qu'ils devront éventuellement non seulement les déployer, mais aussi les développer. Cela va les obliger à revoir la nature des relations avec leurs supérieurs hiérarchiques et la manière de concevoir l'organisation de leur travail.

2.2.3 Mieux distinguer et répartir les mandats : de la concentration des pouvoirs à la responsabilité partagée

L'un des propos qui revient constamment dans le débat sur la gestion en éducation concerne la question de la trop forte centralisation. L'on s'entend sur la nécessité de rapprocher les décisions du lieu même où se passe l'action, mais on manifeste aussi un intérêt pour le maintien d'encadrements minimaux uniformes sur le plan de l'organisation des enseignements aux divers paliers de la structure⁸.

Il y a donc lieu d'*identifier les objets sur lesquels devrait porter cette décentralisation*. La tâche n'est pas simple puisqu'il faut dépasser l'illusion trop souvent entretenue qui consiste à voir la décentralisation comme une solution à tous les problèmes de gestion,

7 C'est ce que mettait en évidence l'exposé fait par M. Pierre Paquette lors de la table ronde sur la gestion tenue devant les membres du Conseil en mars 1992.

8 C'est ce qui ressort notamment de la consultation publique tenue à Baie-Comeau en octobre 1991 et des entrevues réalisées auprès des porte-parole des organisations de gestionnaires.

sans qu'on fasse les liens qui s'imposent avec les réalités concrètes⁹. La décentralisation est d'ailleurs souvent interprétée comme une modalité, exclusivement technique, réduite à un déplacement géographique de certaines activités du centre vers la périphérie sans déplacement de pouvoir réel. À cet égard, on confond souvent décentralisation et déconcentration.

Au-delà du seul transfert de pouvoirs, c'est la simplification des transactions, voire des structures et des encadrements, qui est souhaitée, de même qu'une participation plus active des acteurs sur le terrain; mais c'est aussi l'ouverture aux diverses formes de partenariat et la possibilité de disposer, de façon plus autonome, des argents en fonction des besoins éducatifs locaux.

Quatre tâches essentielles

La simplification des structures et des encadrements

La lourdeur de l'appareil administratif gêne la gestion de l'éducation. On aura beau apporter des correctifs au système, si des efforts orientés et explicites ne sont pas tentés dans le but de réduire la lourdeur de la machine et de lever les tutelles imposées par les structures elles-mêmes, on risque de maintenir des comportements de gestion à tendance centralisatrice et bureaucratique. C'est bien la *diminution du nombre d'échelons de la structure* qui est ici souhaitée, en particulier à l'enseignement obligatoire. Comme l'illustraient de façon éloquente certains des experts interviewés, il est impensable qu'il y ait plus de paliers hiérarchiques dans une grande commission scolaire que chez Toyota, ou encore, qu'une commission scolaire qui gère une dizaine d'écoles ait à se doter d'un siège social. Il y a donc lieu de procéder à l'assouplissement du cadre structurel et de « raccourcir la chaîne décisionnelle¹⁰ ».

On sait que la gestion actuelle est aussi gênée dans son action par l'existence d'encadrements nombreux et détaillés en provenance de l'autorité centrale. On peut certes admettre que la complexité des situations et la multiplication des partenaires en éducation appellent l'établissement d'orientations et de règles communes qui reflètent les consensus établis. Il en va de la cohésion même du système. Toutefois, la responsabilisation des établissements scolaires exige une latitude d'action qui n'est pas compatible avec

l'uniformité des manières de faire. Il faut faire confiance à la capacité des gens de prendre en charge leur devenir. Il y a lieu de procéder à *la réduction et à la simplification des encadrements nationaux*, de façon à pouvoir laisser une marge de manœuvre plus grande aux milieux scolaires. On pourrait convenir de l'existence d'un minimum d'encadrements précisant les orientations à respecter et inviter les milieux éducatifs à les traduire concrètement en adoptant leurs propres règles de conduite.

La dévolution d'une plus grande responsabilité éducative à l'établissement

Nombreux sont les gestionnaires qui s'interrogent actuellement sur l'existence de leur marge de manœuvre réelle, tellement les prescriptions émanant des autorités centrales contraignent leur action. Quant aux acteurs qui se situent à la base du système, ils constatent que la plupart des décisions qui les concernent se prennent « en haut », parfois au niveau du pouvoir central, parfois à un niveau intermédiaire.

La tendance à la centralisation dans le système a contribué au déplacement des préoccupations de gestion vers une série d'opérations diverses souvent éloignées des problèmes vécus à la base. On peut dire que la gestion y a beaucoup perdu, s'étant coupée des acteurs qui agissent quotidiennement sur le terrain. Nombre de décisions sont prises au sommet, sans que les milieux soient parties prenantes pour ce qui est de l'essentiel. Au primaire-secondaire, on se dit enfermé dans « une spirale où on a un ministère qui fait de la grande intendance, une commission scolaire territoriale qui fait de la distribution de ressources et des écoles qui font des demandes de ressources¹¹ ». La démobilisation des différents personnels s'est d'ailleurs, au cours des dernières années, accentuée, au point que plusieurs ont perdu le goût de jouer leur rôle de façon adéquate, ayant la conviction qu'ils ne sont que des exécutants au sein du système.

Il faut tendre vers *une plus large responsabilisation des établissements* pour redonner aux acteurs locaux une prise réelle sur le devenir de l'action éducative. Cela suppose que les établissements deviennent des lieux où se prennent des décisions importantes. Il est temps, en effet, que les acteurs de la base participent à l'élaboration du plan d'action susceptible de traduire les principes directeurs de la mission, qu'ils conviennent des moyens nécessaires à leur action et qu'ils

9 Pour une clarification des enjeux de la centralisation-décentralisation, voir René Périé, *L'Éducation nationale à l'heure de la décentralisation-changements et continuité*, Paris, La Documentation française, Collection Notes et études documentaires, no 4834, 1987 et Luc Brunet, Allocution présentée devant le Conseil supérieur de l'éducation, Montréal, 26 mars 1992.

10 Propos tirés des entrevues faites avec M. Guy Pelletier et M. Roland Arpin.

11 Extrait de l'entrevue réalisée avec M. Guy Pelletier.

procèdent à l'évaluation des résultats atteints. C'est la question même de l'efficacité du système et de sa capacité de répondre aux besoins de formation des élèves qui est ici en cause. La gestion centrale est invitée à déplacer le pôle de ses préoccupations vers l'établissement et à lui déléguer plus de responsabilité en ce qui touche les modalités de réalisation de l'action. Cela suppose cependant qu'on prenne garde de ne pas encombrer la gestion des écoles, par exemple, de préoccupations qui l'éloigneraient de son terrain plus proprement pédagogique et éducatif. Cela suppose également, pour le primaire-secondaire, que l'on redonne au directeur ou à la directrice d'établissement un rôle de leadership, qu'il redevienne en un sens « l'enseignant principal », le maître-d'œuvre de l'équipe-école, celui qui sait susciter la participation des personnels.

L'ouverture à un partenariat interne et externe plus actif

Compte tenu de la complexité et de l'interdépendance des problèmes, les acteurs du système ne peuvent plus fonctionner de façon individualiste ou se refermer sur leur univers interne, s'ils veulent agir de façon significative sur les orientations éducatives. Les problèmes d'aujourd'hui exigent d'être abordés dans des cultures davantage mixées où les cloisons étanches entre les territoires n'ont plus de raison d'être. La complexité ne se satisfait plus de la seule intelligence de quelques leaders. Elle exige la mise en commun d'idées et de contributions diverses; elle appelle *une nouvelle intelligence collective*, l'intelligence organisationnelle¹² : l'établissement doit donc être un lieu où s'engagent des collaborations plus dynamiques, autant à l'intérieur qu'avec l'extérieur. C'est la constitution d'équipes responsables, capables d'analyser les attentes et d'agir sur les réalités du milieu qui est souhaitée, ce qui dépasse de beaucoup les seules conventions liées à la cohabitation d'individus ou encore la considération polie de partenaires extérieurs. La gestion de l'éducation est grandement concernée par cette ouverture au partenariat.

En ce qui a trait au *partenariat interne*, il s'agit de faire appel aux compétences et à l'expérience des personnels pour la recherche de solutions aux problèmes posés. Il nous faut apprendre à reconnaître la richesse de la mosaïque d'individus dans les milieux et à tabler sur la diversité de leur cheminement personnel et professionnel pour susciter la créativité et

l'esprit d'initiative. Il faut donner la priorité aux échanges, à la mixité des cultures, à la fertilisation croisée. Il s'agit aussi de rassembler les personnels des établissements autour d'un projet commun en vue de traduire la mission dans le cadre d'activités concrètes.

Un tel projet ne peut toutefois être conçu en vase clos et nécessite aussi l'établissement d'un *partenariat externe*, à la fois pour s'enrichir en profitant de l'injection de culture nouvelle et pour témoigner de son enracinement communautaire. C'est aussi par une meilleure liaison avec les autres grands partenaires du milieu — responsables des autres missions, employeurs — que ce partenariat doit être nourri, pour témoigner d'une perspective sociétale plus large dans le projet d'établissement. C'est finalement, à l'enseignement obligatoire, en tablant sur une collaboration plus intense avec les parents que ce partenariat peut se fixer et évoluer, puisque ceux-ci sont à la fois garants de la continuité des attentes éducatives vis-à-vis de l'institution scolaire mais aussi de la diversité des manières d'y répondre. Il va sans dire que ce partenariat n'est pas toujours chose facile et que l'adhésion des partenaires n'est pas d'emblée acquise et exige un important travail d'animation de la part des gestionnaires.

La reconnaissance des contributions du politique et de l'administratif

Certains administrateurs-cadres voient la structure politique comme une contrainte avec laquelle il faut composer. Leur méfiance à l'égard des personnes qui exercent des fonctions politiques s'explique, dans certains milieux, par l'acharnement mis par ces dernières à défendre des intérêts de partis ou de clans, au détriment même des intérêts éducatifs collectifs, ou à statuer sur des questions de gestion courante qui relèvent de responsabilités proprement administratives.

Si les administrateurs-cadres déplorent l'empiètement du pouvoir politique sur le terrain de l'administration proprement dite, on peut dire, en revanche, qu'ils résistent encore très vivement à reconnaître résolument la légitimité du pouvoir politique¹³. Alors que l'expertise des cadres devrait guider les choix des élus — le directeur général propose et le Conseil des commissaires ou le Conseil d'administration dispose —, elle les conduit souvent à vouloir se substituer au pouvoir politique pour la définition des orientations éducatives. Vu la professionnalisation de leurs

12 Extrait de l'entrevue réalisée avec M. Omar Aktouf.

13 Précisons toutefois que cette non-reconnaissance du pouvoir politique scolaire n'est pas propre aux administrateurs-cadres. La faible participation des citoyens aux élections scolaires et leur méconnaissance du rôle des commissaires amènent à conclure à une « sérieuse crise de légitimité ». Voir Guy Pelletier, « L'Administration scolaire québécoise et son milieu : bilan et prospective », dans *Administration scolaire, théorie et pratique*, sous la direction de M. C. Barnabé et M. H. Girard, Chicoutimi, Gaëtan Morin Éditeur, 1987, p. 38.

fonctions, les administrateurs-cadres sont parfois tentés d'imposer leur « expertise », au-delà des éclairages requis. Cependant, il faut peut-être voir, dans ces « ingérences » sur le terrain politique, le souci honnête d'infléchir la trajectoire éducative dans le sens de ses convictions.

La faible valorisation sociale de la fonction politique dans le domaine scolaire a conduit, dans certains cas, à l'élection de personnes peu formées et peu expérimentées, elles-mêmes portées à abandonner les décisions politiques aux cadres-experts. Il faut admettre également que certains « politiques » n'ont pas su évaluer les limites de leur pouvoir et ont eu recours à des pratiques peu respectueuses des fonctions normalement dévolues aux « administratifs ». *L'harmonisation des espaces politique et administratif reste à faire dans le modèle de gestion préconisé. Ce n'est toutefois que dans le respect et la reconnaissance des responsabilités respectives qu'elle risque de se produire.*

Il faut certainement revaloriser les fonctions politiques aux différents paliers de la structure. Le modèle de gestion mis de l'avant exige que le système d'éducation soit davantage porteur des besoins et des attentes de la société. Il requiert une meilleure interaction avec la société. Le politique trouve ici une certaine légitimité. Au primaire-secondaire, on s'attend à ce que les conseils des commissaires jouent un rôle plus significatif sur le plan des grandes orientations d'ensemble, à la condition de ne point mettre en tutelle les projets d'établissements. Effectivement ils sont les représentants officiels de la communauté et la garantie d'une préoccupation d'enracinement dans le milieu¹⁴. Au collégial et à l'universitaire, là où les membres des conseils d'administration sont nommés, il importe de bien accueillir cette ouverture plus grande

vers l'extérieur, de façon à associer des représentants de la communauté aux grands choix institutionnels¹⁵. Cette confirmation de l'espace politique n'enlève rien aux responsabilités des administrateurs-cadres eux-mêmes. Elle affermit leur rôle premier d'éclairage, d'analyse des situations et de propositions de voies d'avenir et assure la légitimité de leurs gestes administratifs. Il est clair toutefois qu'une gestion qui privilégie une dynamique éducative centrée sur la formation de l'élève et le soutien à l'acte pédagogique, comme c'est le cas dans la perspective du modèle souhaité, lie aussi le pouvoir politique. On pourrait même dire qu'il doit être le garant de telles options puisqu'il est normalement le porteur des besoins éducatifs socialement exprimés. Et c'est là la plus profonde raison d'être de la confiance mutuelle et de la complicité qui doivent exister entre le politique et l'administratif.

2.2.4 Resituer le financement : de la préoccupation étroitement budgétaire à la perspective de la mission éducative

La situation budgétaire préoccupe l'ensemble des gestionnaires dans le système, à quelque niveau de la structure que ce soit. La référence aux lacunes qu'elle comporte est à ce point constante et systématique, depuis le début des années quatre-vingts, qu'on en fait souvent l'obstacle premier à toute amélioration possible de l'efficacité ou de la qualité du système d'éducation. Le modèle de services, que la structure scolaire s'est donné, s'est construit progressivement sur l'identification de programmes divers visant à traduire les priorités établies et sur l'affectation de budgets pour en assurer la réalisation. L'amélioration de la qualité de l'éducation a longtemps été associée à l'expansion des services et au « gonflement » de la

¹⁴ C'est ce qui ressort des entrevues réalisées avec la présidente de la Fédération des commissions scolaires du Québec et avec le président de l'Association des directeurs généraux de commissions scolaires.

¹⁵ Cette opération ne s'impose pas qu'au secteur de l'éducation, comme le rappelait M. Jean-Claude Deschênes lors de son intervention devant les membres du Conseil le 27 février 1992. Plusieurs analystes se posent des questions au sujet du rôle véritable des conseils d'administration, notamment dans les collèges d'enseignement général et professionnel ou dans les établissements de santé ou de services sociaux. En se référant, entre autres, à l'étude du Groupe Connexe (1983) qui a analysé le fonctionnement du Conseil d'administration dans vingt-deux cégeps, M. G. Julien conclut sur l'absence de rôle déterminant des consommateurs de services et des représentants du milieu socio-économique dans l'administration des établissements. La formule des conseils d'administration expérimentée depuis plus d'une vingtaine d'années dans les cégeps et les établissements de santé et de services sociaux n'aurait pas, à son avis, suscité une décentralisation du pouvoir vers les établissements et n'aurait pas engendré des rapports de type égalitaire entre les acteurs. Voir : G. Julien, « Les conseils d'administration des établissements publics », dans *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de R. Parenteau, Presses de l'Université du Québec, pp. 367-386. Il faut cependant noter que des changements, effectués dans la loi en 1979, concernant les conseils d'administration, semblent avoir eu un certain impact : ainsi, les membres externes sont supérieurs en nombre aux membres internes; les membres internes ne peuvent voter sur les questions ayant trait à leurs conditions de travail. Ces mesures ont bien souvent changé la teneur des rapports entre les divers groupes.

structure, en plus d'être liée à l'injection de budgets additionnels. L'instauration d'une nouvelle approche de gestion nécessite que l'on s'attache à *resituer le financement de l'éducation dans une perspective plus vaste*.

De fait, il convient de passer d'une perspective purement utilitariste des budgets à *une autre centrée sur la mission éducative essentielle et ouverte à l'arbitrage social des coûts d'éducation*. Il y a lieu de conjuguer l'importance de l'éducation avec celle des autres priorités sociales; il y a lieu de situer les limitations budgétaires dans une plus juste perspective qui prendrait en compte leur place relative dans le contexte du financement de l'éducation mais aussi dans celui, plus large, d'un ensemble de priorités sociales. On peut peut-être douter de la possibilité de toujours « faire mieux avec moins », mais on ne peut faire fi de l'obligation morale de « faire différent avec ce qu'on a ». Le changement de perspective souhaité suppose une vision systémique du financement des services publics.

Deux tâches essentielles

En matière de financement, il y a lieu d'assurer le maintien d'un niveau de ressources substantielles en éducation pour garantir la réalisation de la mission, mais aussi de situer l'éducation parmi l'ensemble des priorités sociales.

Une révision des priorités en fonction de la mission éducative

Il faut reconnaître qu'un rattrapage important a été fait en éducation au Québec et *qu'on n'en est plus au stade du sous-développement des services*. Sans se targuer de posséder une structure de services parfaite, il y a lieu de reconnaître l'existence d'un système éducatif comparable à ceux qui ont été mis en place dans les sociétés avancées. À cet égard, le discours entendu dans certains milieux éducatifs ne tient pas toujours compte des nuances qui s'imposent pour analyser les restrictions imposées, au cours des dernières années, à l'expansion des services d'éducation.

On ne doit plus résister à l'entreprise *de révision des priorités ou des programmes établis en fonction des besoins éducatifs essentiels*. La culture organisationnelle a en effet encouragé, jusqu'à un certain point, le cumul des programmes d'activités plutôt que leur transformation. Une tradition s'est instaurée, par laquelle les nouveaux programmes d'activités s'ajoutent aux anciens, sans qu'on ne procède systématiquement à l'évaluation et au réaligement périodiques de ces initiatives.

Par ailleurs, le souci d'une plus grande rationalisation des dépenses d'éducation semble faire maintenant l'unanimité dans notre société. La gestion

de l'éducation est ainsi directement interpellée par cet objectif et elle est invitée à fournir des efforts accrus dans le but de *mieux cibler et définir ses priorités* et d'affecter judicieusement les budgets à la mise en œuvre de services correspondants. La perspective de rentabilisation des investissements financiers en éducation ne doit toutefois pas nous faire oublier les exigences d'une formation de qualité et l'incidence qu'elles ont sur l'ampleur du budget à consentir. Parce qu'il y a aussi un consensus, chez tous les partenaires sociaux, autour de l'importance d'assurer une formation de qualité pour prendre les virages sociétaux qui s'imposent dans les années en cours.

Il faut donc également *s'assurer du maintien de ressources substantielles en éducation*, si l'on veut que la gestion s'acquitte de ses responsabilités à l'égard de la mission éducative. En clair, il faut que les moyens financiers suivent les intentions. Certains choix, dont le caractère judicieux fait consensus — par exemple, l'accessibilité des services, la prise en compte des besoins particuliers de populations hétérogènes, l'assurance d'une formation qualifiante, la maîtrise de la langue maternelle — impliquent des investissements importants. En refusant d'allouer les ressources financières suffisantes, l'État se trouverait à compromettre la réalisation même de la mission du système d'éducation. Il y a donc ici des tâches importantes pour les ministres concernés et pour les responsables des organismes des différents réseaux.

L'ouverture à un arbitrage social

L'importance de voir dans l'éducation l'un des leviers essentiels pour l'épanouissement des individus et le développement de la collectivité ne fait pas de doute dans notre société; tous les discours convergent actuellement pour en rappeler la nécessité. Toutefois, en milieu scolaire, il arrive qu'on soit peu sensible aux autres priorités sociales, alors même qu'on reconnaît *des besoins nouveaux en d'autres domaines* nécessitant tout autant des mesures urgentes. L'entreposage des déchets toxiques, le vieillissement des populations et les coûts de santé que cela génère ou, encore, l'accueil et l'intégration des immigrants — pour ne nommer que ces quelques besoins — interpellent maintenant notre société et confrontent ses membres à des choix urgents et déchirants, ce qui fait dire à plusieurs que l'éducation doit être située dans un espace social plus vaste, même si l'on doit toujours reconnaître son importance fondamentale et envisager ses coûts comme un investissement pour l'avenir de la société.

L'effort de rationalisation des dépenses exigé désormais au sein des organisations scolaires doit dépasser le seul réflexe d'opposition aux compressions et s'inscrire *dans le cadre du réexamen de l'ensemble*

des priorités sociales. Les choix éducatifs ne peuvent plus être définis en vase clos; ils doivent maintenant s'insérer dans l'examen d'un ensemble de problématiques sociales. Cette perspective fondamentalement nouvelle s'avère des plus exigeantes, car elle requiert que les acteurs du système scolaire, à commencer par les gestionnaires eux-mêmes, se réfèrent non seulement à l'essentiel de la mission éducative mais s'ouvrent également à une large vision de la vie en société.

2.2.5 Juger et rendre compte de la qualité des services d'éducation : du laisser-faire à l'évaluation

On a parlé de la difficulté du système à évaluer ses actions et à en rendre compte. On y voit d'ailleurs des liens étroits avec le degré d'efficacité dont il fait preuve pour traiter des problèmes qui touchent la formation des élèves. Des efforts importants doivent être consentis dans l'avenir sur le plan de l'évaluation critique des actions posées et de la transmission des résultats de cette évaluation à la population. On doit désormais consentir à *l'obligation de l'évaluation et de l'imputabilité*¹⁶ dans le système, à tous les paliers de la structure. C'est une question de justice et d'équité vis-à-vis des élèves et de la population qui doit motiver ultimement les gestionnaires à assumer une telle responsabilité. Le système doit pouvoir témoigner de son « produit » — une formation de qualité et pertinente — et rendre compte de l'efficacité des actions tout autant que des coûts qu'elles ont générés. Cette obligation ne doit pas passer, pour autant, par la simple augmentation mécanique des contrôles externes. Il s'agit plutôt de développer un esprit nouveau qui fasse en sorte que les actions de tous les acteurs du système soient motivées par les résultats visés et éclairées par les résultats obtenus.

Deux tâches essentielles

Pour passer à une gestion qui fasse de l'évaluation et de la reddition de comptes l'une de ses priorités, il faut consentir résolument au développement de l'évaluation institutionnelle et souscrire à l'obligation de l'imputabilité dans le système.

Le développement de l'évaluation institutionnelle

Comme le rappelait le Conseil dans un rapport antérieur, *l'évaluation est, en quelque sorte, la cons-*

*science vigilante, éclairée et agissante du système d'éducation lui-même, des établissements d'enseignement et des individus*¹⁷. Elle vise, par un regard critique sur l'ensemble des activités réalisées, à juger des résultats atteints et de la pertinence de maintenir ou d'ajuster certaines pratiques. Elle concerne autant le fonctionnement général du système et des établissements que les pratiques des personnels et les apprentissages des élèves. Les activités réalisées permettent-elles à l'établissement scolaire de remplir sa mission? Répondent-elles aux besoins des clients, qu'ils soient élèves, parents ou employeurs? L'action éducative est-elle efficace, c'est-à-dire atteint-elle les objectifs visés? Est-elle efficiente, c'est-à-dire obtient-elle les résultats escomptés à des coûts raisonnables? Voilà autant de questions importantes qui justifient que les divers acteurs scolaires prévoient des temps d'arrêt pour évaluer leur agir et réajuster leur trajectoire.

Pour servir la qualité de l'éducation, cette évaluation doit toutefois respecter certains principes : elle doit s'assurer de la participation de toutes les personnes concernées par les résultats de l'entreprise d'éducation, respecter le caractère professionnel de l'intervention des acteurs éducatifs et reconnaître à la fois la diversité des besoins et la cohérence des actions éducatives.

À cet égard, on ne saurait trop insister sur le fait que *l'évaluation institutionnelle doit d'abord être formative*, c'est-à-dire viser à soutenir les acteurs dans l'exercice de leurs fonctions et améliorer leur rendement. Elle doit prendre en compte le point de vue et la participation des personnes directement concernées. Elle doit toutefois se prémunir contre les risques d'une analyse *in vitro*. Au contraire, elle s'enrichira de l'apport de points de vue externes et de facteurs exogènes. Ce type d'évaluation permet, voire oblige, l'usage de « lunettes » sur mesure, adaptées à l'environnement dans lequel elle s'inscrit. En ce sens, elle respectera la diversité des besoins et s'assurera de la cohérence des réponses.

L'obligation de l'imputabilité

*Le caractère public de la mission et du financement de l'éducation justifie à lui seul que les personnes mandatées pour mener à bien l'entreprise éducative rendent compte de leurs actes et des résultats auxquels ils sont parvenus*¹⁸. L'imputabilité « ... c'est le corollaire nécessaire de l'autorité reçue et de la responsabilité assumée »¹⁹. Le nouveau modèle de ges-

16 L'imputabilité fait référence à l'obligation pour un individu ou un organisme de rendre des comptes sur les responsabilités, les mandats et les ressources qui lui ont été confiés. Voir Guy Breton, *L'imputabilité dans les services d'éducation*, Allocution du vérificateur général du Québec à la réunion du Conseil supérieur de l'éducation, Montréal, 26 mars 1992.

17 CSE, *L'Évaluation-situation actuelle et voies de développement*, Rapport 1982-1983 sur l'état et les besoins de l'éducation, 1983, p. 3.

18 Guy Breton, *loc. cit.*, pp. 22-23.

19 Voir J.C. Deschênes, « Le devoir de rendre compte », texte présenté au colloque sur la *Gestion de la qualité dans le secteur public, une philosophie d'excellence*, Montréal, novembre 1991, p. 17.

tion ne peut ignorer cette responsabilité. Le droit de regard de la société sur les pouvoirs qu'elle a délégués et l'argent qu'elle a investi implique que les acteurs chargés de dispenser les services d'éducation rendent des comptes sur la pertinence des services offerts et sur la manière dont les sommes investies ont été dépensées²⁰, tout autant que sur la qualité des résultats atteints.

L'importance cruciale que revêt, pour l'avenir des pays, la qualité des ressources humaines — et son corollaire, la qualité de l'éducation — invite à un exercice rigoureux d'imputabilité. Dans le même sens, les contraintes budgétaires imposées par le contexte économique conduisent à un intérêt accru et légitime pour l'usage fait des investissements publics.

L'opération de reddition de comptes peut aussi être une occasion d'aller chercher la rétroaction sur les services offerts et un moyen d'alimenter les projets à venir. En ce sens, elle n'est pas que tournée vers le passé; elle est résolument ouverte sur l'avenir.

Cet autre modèle de gestion auquel le Conseil suggère de se rattacher propose un cadre de référence qui prend appui sur la dynamique proprement éducative : la formation de l'élève et l'association intime de tous les acteurs du système en constituent les pôles. Ce cadre propose aussi un autre type de fonctionnement, plus souple dans ses structures et dans ses aménagements et plus stimulant dans ses transactions avec les personnels de la base. De façon plus concrète, cet autre modèle exige qu'on effectue des transformations majeures sur le plan de la vision, de la direction, du partage des mandats, du financement et de l'évaluation. Les gestionnaires sont ainsi invités à regarder plus loin pour mieux situer le présent, à susciter l'engagement actif des acteurs, à assumer les mandats de façon plus responsable et plus complémentaire, à réaligner le financement sur la réalisation des visées éducatives essentielles et à évaluer leurs actions. Des tâches importantes découlent également de ces orientations. Mais le passage à cet autre modèle exige une stratégie de mise en œuvre. Le prochain chapitre tente de la présenter et d'en expliquer le sens.

²⁰ Pour plus de précision sur les dimensions touchées par une telle opération, voir : La fondation canadienne pour la vérification intégrée, *La Communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public*, Rapport sommaire, Ottawa, 1987.

Chapitre III

Une stratégie de mise en œuvre

Les orientations de gestion décrites au chapitre précédent exigent, de la part des établissements et des gestionnaires à tous les paliers de la structure, une véritable stratégie de mise en œuvre. Le succès de l'instauration de cet autre modèle de référence est lié à une telle stratégie. De fait, ces orientations obligent les gestionnaires à effectuer des ruptures importantes avec les modes de penser et d'agir de type bureaucratique, ce qui implique de nécessaires réajustements dans les attitudes, les pratiques et les mécanismes adoptés. On ne peut donc qu'insister sur le caractère exigeant d'une telle entreprise, étant donné la nature et la constance des efforts qu'elle requiert. La mise en œuvre d'un modèle de gestion différent demande en outre quelques précautions sur le plan de sa préparation si l'on veut déboucher sur des applications réussies.

Le troisième chapitre s'attache donc à préciser les aspects importants de cette stratégie de mise en œuvre du nouveau modèle. On identifie d'abord, dans une *première section*, quelques conditions susceptibles de favoriser l'aménagement de la transition vers cet autre modèle de référence. On dégage ensuite, dans une *seconde section*, l'ensemble des actions concrètes à mener pour la mise en œuvre des nouvelles orientations de gestion.

3.1 Aménager la transition vers le nouveau modèle

Un changement de paradigme ne s'improvise pas. Pas plus en éducation qu'ailleurs. Il doit se préparer et se protéger des fausses manœuvres, voire se prémunir contre les illusions qu'il peut susciter et les désillusions qui peuvent s'ensuivre. Très souvent, les changements envisagés en éducation ont été engagés sans trop de préparation, parfois même sous l'impulsion de modes ou de slogans séducteurs, ou encore selon la disponibilité des budgets. La plupart du temps, précisément parce qu'ils se référaient au modèle bureaucratique, ils ont été entrepris sous l'angle du maintien de l'uniformité des conduites, sans tenir compte des situations particulières et des rythmes différents des milieux scolaires.

La mutation souhaitée en gestion de l'éducation ne peut s'accommoder du maintien d'un cadre de fonctionnement rigide et uniforme, pas plus qu'elle ne peut tirer d'avantages d'une improvisation hâtive. Elle suppose, au contraire, qu'on se préoccupe de voir où l'on veut aller, qu'on s'attache à cerner l'état de la situation et qu'on se soucie de prévoir les gestes

prioritaires à faire. Elle exige aussi la présence de personnes dynamiques et déterminées, à chaque niveau de la structure, capables de prendre en charge le projet de révision et d'animer la réflexion des différents acteurs dans le but de les aider à cheminer.

Le souci d'aménager la transition vers un autre modèle constitue donc une opération stratégique de premier plan. En plus de se fonder sur la responsabilité des gestionnaires à l'égard des mouvements à effectuer, cette opération stratégique requiert qu'ils aient pris sur l'ampleur des virages à prendre et sur le rythme à emprunter.

3.1.1 Les forces vives au cœur du changement

La stratégie de mise en œuvre comporte, d'abord et avant tout, un aspect lié au passage d'un modèle à l'autre. En un sens, on peut dire que la stratégie de mise en œuvre inclut une stratégie du changement. Or, ce changement, ce passage ou cette transition dont on parle ne pourra se faire que si l'on accepte, dès le départ, de miser sur les forces vives qui peuvent en assurer la réalisation.

La première de ces forces réside dans *les gestionnaires eux-mêmes*. Ce sont en effet les gestionnaires de chaque organisme qui, par leur compétence et leur engagement, constituent le levier essentiel du changement à effectuer. C'est sur leur leadership de vision et, plus généralement, sur leur expertise en gestion que s'appuie en définitive le cheminement institutionnel vers cet autre modèle de gestion. Sur eux reposent la mobilisation des personnels et l'instauration d'une dynamique institutionnelle qui puisse se transformer en projet d'établissement.

La deuxième force concerne *la mise en relief de toutes les expériences qui témoignent déjà d'une référence au modèle souhaité*. Ici et là, des initiatives existent, des types d'intervention émergent, des pratiques apparaissent qui non seulement remettent en question le modèle bureaucratique dominant, mais qui sont également les signes annonciateurs d'un nouveau référentiel en matière de gestion. Ces gestes doivent être connus, reconnus et diffusés, car ils ont en un sens valeur d'exemplarité; ils portent en eux-mêmes une vision du changement à faire. Leur exemplarité constitue une force vive sur laquelle il faut miser.

La troisième force a trait à *la culture institutionnelle*. Pour que le changement se produise, il im-

porte que cet ensemble de manières collectives de sentir, de voir et d'agir soient réenvisagées en fonction d'un style de gestion approprié au modèle souhaitable. Il faut donc accepter de repenser en quelque sorte les normes, les exigences, les croyances et les rituels et, pour tout dire, l'atmosphère même de la maison : car le changement de référentiel ne se produira pas si les gestes demeurent isolés. C'est la culture institutionnelle ou l'ethos collectif en élaboration qui doit être graduellement imprégné des représentations et des valeurs du nouveau modèle.

La quatrième force concerne la *prise de conscience du nouveau modèle de référence*. Ce degré de conscience doit être assez fort pour inciter au changement. Il s'agit ici en effet plus que d'un simple ajustement du modèle bureaucratique dominant. Il y va d'une révision globale des pratiques en fonction des représentations et des valeurs que véhicule un autre modèle. Et cette conscience doit être assez vive pour inciter à la mise en œuvre de nouvelles pratiques, comme on l'a dit, plus soucieuses du gouvernement des personnes que de l'administration des choses.

3.1.2 L'engagement dans une démarche de révision collective

On a dit que la mise en œuvre d'un modèle de gestion différent ne peut se faire spontanément, à la suite de constats sur l'inefficacité du fonctionnement du modèle actuel. S'inscrire dans un nouveau cadre de référence, avec les orientations qui en découlent, exige donc une *démarche consciente, délibérée et critique de la part des ministères concernés et des différents milieux éducatifs* en vue de procéder à une révision globale des clauses de l'ancien « contrat de gestion ». Une telle révision constitue en soi un processus long et ardu, fait de continuités certes, mais aussi d'hésitations et de reculs. Elle requiert des moments d'appropriation. Elle a besoin du temps. L'adhésion aux orientations du nouveau modèle ne peut être téléguidée instantanément de l'extérieur par quelques pressions ou prescriptions que ce soit; elle doit émaner des individus eux-mêmes, à la suite de l'examen de leur situation propre dans leur organisation. Cette entreprise n'est pas facile à réaliser puisqu'elle suppose une grande ouverture d'esprit de la part de tous les acteurs, à commencer par les gestionnaires eux-mêmes. Une profonde détermination est en outre exigée de leur part, puisqu'elle garantit l'authenticité d'une démarche qui ne saurait se satisfaire de simples changements de surface.

S'engager résolument dans une démarche de révision nécessite d'abord que l'on effectue chez soi et pour soi, au sein des unités administratives des ministères et dans chaque établissement, *un bilan collectif initial des pratiques de gestion*. Ce sont certes les difficultés et les faiblesses qui doivent être identi-

fiées, mais ce sont aussi les forces et les acquis de gestion qui doivent être dégagés, car c'est bien sur ces derniers qu'il faudra miser. Les jugements portés doivent pour ainsi dire donner lieu au dégagement d'un portrait global susceptible de traduire le plus justement possible les modes de gestion en vigueur. Ce portrait doit à la fois permettre d'apprécier le cheminement parcouru et de cerner les réalignements à faire.

On peut être tenté de n'attribuer à cet exercice qu'un statut d'identification et de mise en commun des problèmes qu'on ferait entre gestionnaires, à un moment stratégique de l'année. La révision dont il est question ici est d'un tout autre ordre et implique la contribution active de toutes les unités et de tous les personnels d'éducation dans les établissements. De fait, il s'agit d'une remise en question profonde des pratiques organisationnelles et d'une réflexion d'ensemble sur les modes de participation des personnes et d'intégration des contributions dans l'entreprise éducative. Elle nécessite donc que tous les individus — gestionnaires, personnels professionnels et de soutien, clients du système et partenaires associés — soient mis à contribution et trouvent une place véritable et significative dans le débat entrepris. Cela n'exclut toutefois pas que les gestionnaires fassent entre eux leur bilan de la situation et énoncent leurs propres pistes de solution. On doit cependant convenir du caractère collectif d'une telle évaluation, sans quoi on risque de maintenir le statu quo.

Ce bilan global peut, certes, être effectué de diverses manières et revêtir différentes formes. Chaque milieu éducatif devrait *trouver ses propres points d'ancrage*. C'est en effet à chaque établissement ou à chaque unité administrative des ministères qu'il revient de définir les modalités susceptibles d'encadrer cette réflexion collective. Ce qui prime ici, comme on l'a dit précédemment, c'est plus le caractère fondamental de la remise en cause et l'esprit collectif et convivial de la démarche entreprise. Des milieux choisiront, par exemple, d'amorcer leur réflexion à partir de thèmes ou de problématiques particulières et de consacrer un certain nombre de journées en cours d'année pour mener à bien les discussions, celles-ci s'effectuant d'abord par groupes homogènes d'individus avant de faire l'objet d'un partage collectif. D'autres seront tentés d'utiliser des tribunes plus vastes et plus officielles, tels la tenue d'États généraux triennaux ou encore de colloques régionaux, pour susciter une réflexion d'ensemble et convenir des actions prioritaires à entreprendre¹. Quoi qu'il en soit, il importe de créer un momentum autour d'un tel événe-

¹ Des initiatives de divers ordres sont entreprises dans quelques milieux éducatifs. On se réfère ici à l'une d'entre elles, menée à la Commission scolaire des Chutes-de-la-Chaudière

ment, de façon à bien marquer l'intention de remise en question qui anime l'exercice; le bilan d'ensemble peut en quelque sorte constituer le coup d'envoi de la démarche de révision.

3.1.3 *L'adhésion des gestionnaires du sommet*

Un projet de révision des modes de gestion exige, certes, d'être appuyé sur les témoignages personnels de chacun des gestionnaires et d'être porté résolument par eux. Pour que le débat sur le bilan puisse être mené avec efficacité et puisse déboucher sur des engagements concrets qui trouvent écho dans les pratiques organisationnelles, il requiert préalablement toutefois l'engagement des dirigeants du sommet — que ceux-ci œuvrent dans les ministères, les organismes régionaux ou les établissements — sans quoi la démarche de révision risque d'être un exercice de style, voué à l'échec à plus ou moins brève échéance. On en fait d'ailleurs ici une exigence qui, bien que non suffisante, n'en est pas moins nécessaire à l'aménagement de la transition vers le nouveau modèle. Cela vaut d'ailleurs tout autant pour les ministères que pour les différents établissements.

Plusieurs analystes des organisations pensent, en effet, que le changement des pratiques managériales passe obligatoirement par l'*adhésion prioritaire des gestionnaires du sommet à la nécessité du changement*. Cela implique qu'ils partagent intimement la conviction d'une telle nécessité et qu'ils en fassent une réelle priorité, ce qui les place en position d'influencer les autres personnels². De fait, on peut voir en cette détermination une garantie intéressante et une sorte d'assurance-action vis-à-vis des changements à effectuer.

Certains s'étonneront toutefois de voir encore les « têtes dirigeantes » pointées comme premiers responsables des changements souhaités. On aurait tort toutefois de penser qu'un tel engagement exclut la participation significative des personnels de la base. Ce qui est affirmé, c'est que l'adhésion des gestionnaires du sommet sert de « locomotive » pour que s'enclenche dans chaque milieu, et cela à tous les paliers de la structure, une véritable réflexion sur la dynamique et le fonctionnement du modèle de gestion. Il faut bien que, quelque part, quelqu'un donne le ton, démarre le processus et s'assure de son déroulement dans le temps. C'est dans une perspective d'animation et de mobilisation de tous les acteurs autour de ce projet de révision qu'il faut situer cet engagement prioritaire des gestionnaires.

On doit comprendre aussi que *le pouvoir politique doit s'engager activement dans le processus de révision*. Dans le cas de l'enseignement obligatoire, on ne peut manquer de rappeler le rôle décisionnel et décisif que le Conseil des commissaires joue par rapport aux orientations des établissements. C'est d'ailleurs parce qu'ils sont partie intégrante de la gestion et qu'ils contribuent à en teinter le style d'exercice que leur engagement est aussi préalablement requis, à l'instar de celui du directeur général et de ses adjoints. Dans le cas de l'enseignement supérieur, il faut aussi souhaiter une association significative des membres des conseils d'administration à l'entreprise de réflexion, ce qui devrait contribuer à cautionner les efforts de changement et à les aligner sur les besoins particuliers des milieux éducatifs. Dans le système, il faut aussi convenir de l'impact majeur que peuvent avoir le discours et les gestes ministériels sur l'évolution de la gestion. Les déclarations récentes des ministres visant à confirmer une place plus significative à l'apprentissage des élèves et à l'évaluation des enseignements dans le système et à revaloriser la profession enseignante sont déterminantes pour la gestion de l'éducation et s'inscrivent dans l'optique du changement de perspective proposé ici.

3.1.4 *L'examen des problèmes et des initiatives au sein des établissements*

L'importance accordée aux structures et aux règles dans le système actuel a influencé la manière d'exercer les responsabilités et d'apprécier l'efficacité des actions éducatives. On en est arrivé progressivement à gérer loin du terrain, à orienter l'éducation « du dehors », sans trop de référence à ce qui se passe réellement à l'intérieur. C'est ainsi qu'on a qualifié d'efficace, voire de responsable, une gestion basée sur la conformité aux règles et sur la capacité d'ajustement par rapport aux prescriptions établies. Une telle appréciation a contribué à accentuer la distance avec les problèmes vécus et les initiatives mises de l'avant dans les milieux éducatifs.

La mise en œuvre de nouvelles orientations de gestion exige préalablement un renversement de perspective sur le plan de l'objet même des préoccupations de la gestion. *Il importe qu'on s'attache d'abord résolument à l'examen des situations concrètes dans les milieux éducatifs et qu'on s'inspire d'abord des problèmes réels, soulevés par la formation des jeunes et des adultes et par le soutien pédagogique aux maîtres*, pour orienter le sens qu'on donnera aux activités de gestion. On ne peut trouver des réponses

² Telle est la conviction exprimée par M. Crozier qui en fait une condition de réussite. Voir M. Crozier, *L'Entreprise à l'écoute [...]*, pp. 117-119.

adaptées à des questions spécifiques en privilégiant des solutions toutes faites ou encore en se fiant à des observateurs éloignés de l'action. Redonner à l'établissement une prise sur sa destinée éducative exige que l'on s'intéresse d'abord et avant tout à son « histoire de vie » et que l'on considère les préoccupations qu'elle véhicule. Ce n'est qu'accordé à la réalité des faits et à la diversité des milieux que le modèle de gestion émergent et souhaité pourra être efficace.

Une telle exigence doit interpeller autant les gestionnaires d'établissements que ceux des ministères concernés. On doit faire plus de place à la diversité dans le système. On doit aussi manifester une certaine prudence vis-à-vis de la tendance à vouloir tout prévoir, tout encadrer et tout contrôler. La recherche d'aménagements adaptés ne pourra être conciliable avec une approche rigide ou stéréotypée des situations. Les procédures ou les règles édictées devraient plus traduire l'esprit des orientations que déterminer le détail de leur application; elles devraient également offrir des alternatives pour mieux tenir compte des différences entre les milieux éducatifs.

Cela peut vouloir dire que l'on commencera par accorder *la priorité aux préoccupations d'ordre pédagogique* lors des rencontres et que l'on traitera plus rapidement des questions périphériques reliées à l'administration des affaires courantes. Parce que c'est bien à un tel niveau que se situent les véritables problèmes d'éducation : objectifs et pertinence des programmes, abandon scolaire, disponibilité des étudiantes et étudiants, participation des personnels, par exemple. Il n'est de secret pour personne que la manière de dépenser telle somme budgétaire prend souvent plus d'énergie et de temps dans les discussions que la question portant sur l'évaluation des apprentissages ou encore sur la nature des services à dispenser aux élèves. Cela veut dire aussi que l'on accepte, dès le départ, qu'une *approche différenciée des problèmes* puisse être tentée dans le système, car les situations mettent en présence une diversité de lieux, de clients et de conjonctures. On pourra ainsi tenir compte des situations éducatives particulières des différentes régions sans craindre que cela n'interfère sur le maintien de l'unité et de la cohérence du système. On pourra aussi traiter distinctement des problèmes des diverses populations desservies sans mettre en opposition leurs besoins spécifiques, sous prétexte de souscrire au principe d'une justice distributive.

L'examen de la situation dans chaque établissement devrait aussi normalement *révéler quelques initiatives et mettre en relief quelques pratiques novatrices* sur lesquelles on pourra miser pour effectuer le passage d'un modèle à l'autre. Ces initiatives et ces pratiques, en plus de devenir mobilisantes pour les personnels en cause, indiquent déjà la direction souhaitable et acquièrent du fait même une certaine va-

leur d'exemplarité. Elles peuvent interpeller l'ensemble des acteurs et leur montrer les visées à poursuivre et les actions à mener pour que se produise le changement de paradigme.

3.1.5 *L'intégration des contraintes du quotidien*

L'approche scientifique et rationnelle qui a marqué la gestion s'est attachée à définir et à préciser le cadre d'action, l'objet et les fonctions de la gestion, ce qui a pu laisser croire que tout peut être prévu, orienté et encadré dans le cas des services d'éducation. Les attentes exprimées aux gestionnaires ont d'ailleurs été formulées dans le sens de la plus grande maîtrise possible sur leur action : cela contribue à expliquer les pressions qu'ils mettent sur leurs personnels en vue de l'atteinte de résultats ou leur extrême prudence vis-à-vis des initiatives nouvelles. La gestion a pourtant aussi sa zone d'imprévu, d'indéfini et d'indéterminé, sa zone de « bruits ³ » en quelque sorte. Ses actions s'appuient, certes, en grande partie, sur une série de références prédéterminées et concrètes, telles les orientations éducatives, les activités planifiées et exercées, les attitudes des personnels, de même que les ressources disponibles; mais elles dépendent aussi de phénomènes plus volatiles parce que peu tangibles, rattachés à des événements ou des comportements imprévisibles.

La mise en œuvre des orientations liées au nouveau modèle exigera que l'on intègre plus positivement les contraintes du quotidien dans la poursuite des visées éducatives. Il faudra accepter plus naturellement que des événements impromptus ou des conjonctures particulières puissent interférer dans le déroulement des activités ou que les comportements des personnels puissent s'exprimer d'une tout autre manière que celle qu'on avait prévue au départ. Les attitudes des personnes, les délais dans la réalisation d'activités ou les différences de rythmes sont autant de facteurs qui ne peuvent être entièrement prévus. De la même façon, il y aura lieu d'accueillir plus naturellement les phases d'essai et d'erreur dans l'activité des personnels, d'accepter les périodes de doute ou de recul chez eux, ce qui nécessitera que l'on fasse preuve de compréhension et de patience, mais aussi de persévérance dans la poursuite des buts. Cela ne veut pas dire qu'il faudra laisser aller les choses à elles-mêmes ou qu'il ne faudra plus planifier.

3 Omar Aktouf définit ainsi la notion de « bruit » : « ...il s'agit de la possibilité, pour un système donné, de laisser se réaliser des phénomènes aléatoires, semblables à des « parasites » non prévus, mais qui sont sources d'enrichissement du système par la « variété » qu'ils y introduisent ». Voir Omar Aktouf, *loc. cit.*, p. 158, note 7.

Mettre en œuvre les changements et évaluer les retombées des réalisations exigeront donc qu'on puisse d'abord s'accorder du temps, qu'on soit capable d'accepter des périodes d'équilibre instable et qu'on soit apte à tolérer des situations incertaines. On devra reconnaître, si l'on donne préséance aux personnes dans la réalisation des orientations éducatives, que les manières d'agir et les rythmes puissent différer; on devra accepter aussi que les attitudes des acteurs soient respectées et prises en considération.

Cette disposition à accueillir de façon constructive les contraintes, c'est-à-dire à les utiliser comme leviers pour créer de nouveaux dynamismes et relancer l'action, s'impose comme préalable à tous les paliers du système. Plutôt que de subir les aléas et d'en déplorer l'aspect sournois ou catastrophique, il y a lieu d'apprendre à composer avec l'imprévu et l'incertain et d'accepter que l'on puisse agir, parfois, de façon plus spontanée. L'approche « intelligente » de certains problèmes exige, du reste, qu'on laisse plus de place à l'intuition du moment, à son « propre radar » de gestionnaire, car une gestion empreinte de sagesse n'est jamais synonyme de rationalité pure. La gestion visionnaire souhaitée est une gestion qui s'accorde au réel et qui tente de s'accommoder des situations et aussi une gestion qui sait accueillir les effets des événements fortuits et composer avec eux.

3.2 Œuvrer à l'instauration de nouvelles conduites de gestion...

La mise en œuvre des orientations de gestion proposées comporte une série d'exigences à l'intention des gestionnaires qui travaillent à tous les paliers du système. Ces exigences concernent tout autant les rapports qui existent au sein des établissements entre les gestionnaires et les personnels d'éducation que ceux qui sont entretenus entre les ministères et les établissements. Celles-ci, qui prennent l'allure de nouvelles conduites, doivent être envisagées sous l'angle de leur complémentarité, prolongent les orientations proposées au chapitre précédent et, partant, concernent toutes les fonctions de la gestion.

3.2.1 ... en lien avec un leadership de vision

Le modèle de gestion vers lequel le Conseil croit qu'il faut cheminer exige que le gestionnaire fasse preuve d'une vision large et pénétrante : qu'il ait en somme « les yeux d'Argus », patron de ceux à qui rien n'échappe, qui se montrent vigilants, lucides et clairvoyants. C'est donc là un premier virage à prendre et qui a trait à la fonction de planification. Aux tâches essentielles qu'il impose concernant la recherche de nouveaux consensus sur le sens de la mission éducative et le souci d'une planification stratégique, il faut ajouter les exigences concrètes suivantes.

Faire partager un projet commun

L'une des premières exigences de planification qui incombe en effet aux gestionnaires de tous les ordres d'enseignement se rapporte à la nécessité de faire partager un projet commun aux divers intervenants engagés dans l'œuvre d'éducation. Ce projet, qui doit s'articuler principalement autour de la mission éducative, vise le dégagement des convergences sur l'essentiel du contrat d'éducation. Une telle exigence a trait à l'appropriation, par les personnels concernés, des principaux choix éducatifs du système, dans le respect des situations et des rythmes particuliers de leur milieu. C'est d'ailleurs la conjonction de ce double mouvement — le partage de visées communes dans le respect de la diversité — qui constitue un défi majeur pour les gestionnaires et qui fonde en définitive leur leadership de vision.

Au sein des établissements, une telle responsabilité se manifeste d'abord par le souci de *créer une véritable communauté de vues* parmi les personnels, autour des exigences éducatives inhérentes à la mission et des responsabilités qui s'y rattachent. Parallèlement à la précision des valeurs et des contenus spécifiques d'éducation, c'est aussi le sens des contributions complémentaires qui est en cause. Dans ce contexte, il importe d'amener les personnels à s'ouvrir à un dialogue véritable avec les partenaires associés. On comprend que le renouvellement des consensus autour de la mission ne peut être réussi que si les gestionnaires de tous les paliers ont le souci de créer et d'entretenir une vie d'équipe au sein de leur institution et se préoccupent de susciter des solidarités avec l'extérieur. On ne peut prétendre avoir développé un tel degré de complicité au sein des établissements ou entre les différents acteurs, malgré le discours entourant le projet d'établissement. Ce dernier reste, dans beaucoup de cas, une vue de l'esprit ou un projet de papier, sans enracinement réel dans l'action quotidienne et sans appui sur des alliances solides.

Les consensus devraient aussi exister sur *les priorités à inscrire dans un plan directeur*, répartissant les actions à mener. La mission éducative est large et profondément exigeante. On ne peut en actualiser tous les aspects à la fois. C'est pourquoi il importe que chaque établissement se donne son plan directeur, où sont justement fixées ces priorités pour les prochaines actions. Ce qu'exige un leadership de vision cependant, c'est que ces priorités soient toujours projetées sur l'horizon plus vaste de la mission éducative. Cela suppose, de la part des gestionnaires, la capacité de se tenir à jour en ce qui concerne à la fois les mouvements de société et les progrès scientifiques ayant trait à l'apprentissage.

Cette complicité de vues et ce souci de partage d'un projet commun sont également l'affaire des ministères concernés et doivent transparaître dans les

transactions avec les milieux éducatifs locaux. Afin que les personnels des établissements puissent s'engager résolument dans la définition de leur projet institutionnel, on doit pouvoir observer, *au sein même du système, un souci réel d'associer les établissements et les différents acteurs sociaux à la clarification des objectifs d'éducation* mais, en même temps, *une attitude semblable de respect à l'égard de la diversité des situations* des régions. À ce palier comme aux autres, faire partager un projet commun signifie que l'on tente de s'accorder sur une même longueur d'ondes par rapport aux objectifs à poursuivre et que l'on convienne des moyens pour les réaliser.

On peut dire que c'est essentiellement dans ce mouvement de mobilisation autour de visées communes que réside le véritable leadership de vision des gestionnaires. Car la volonté de s'entendre sur les buts implique qu'on puisse suggérer des perspectives, concilier des points de vue et identifier des moyens pour accompagner l'action en vue de mener aux réalisations. Les gestionnaires sont donc des semeurs d'idées, des proposeurs actifs, des abatteurs de cloisons, bien qu'ils doivent aussi être « l'oreille » et « le cœur » des personnels et des milieux.

Favoriser activement l'innovation dans les milieux éducatifs

Un système d'éducation refermé sur lui-même est un système en danger d'asphyxie. Toute organisation doit pouvoir en effet s'oxygéner pour permettre à ses personnels de renouveler leurs pratiques. C'est d'ailleurs le propre d'un système ouvert d'être sensible à d'autres types d'approches et d'être capable d'accueillir de nouvelles façons de faire. Les compressions budgétaires imposées au secteur de l'éducation au cours des dernières années ont eu un effet particulièrement négatif sur les activités de développement et d'innovation dans les milieux. Compte tenu de la fonction anticipatrice de telles initiatives, on a souvent sacrifié l'ouverture vers des « possibles » pour assurer la réalisation du « nécessaire ».

Une philosophie de gestion où l'on fait preuve de vision doit pouvoir assurer un meilleur équilibre entre la poursuite concrète des visées sur lesquelles on a fait consensus et l'ouverture à des pratiques nouvelles. *Il y a lieu de favoriser le développement et l'innovation dans les milieux en encourageant concrètement les projets des acteurs intéressés.* Cela va au-delà de la simple tolérance ou du seul attentisme poli pour déboucher sur des appuis tangibles et permanents aux initiatives engagées. Dans un modèle de gestion ouvert, on doit reconnaître plus significativement le rôle fondamental de l'expérimentation et de l'innovation, aussi bien en ce qui concerne par exemple les programmes et l'organisation que la pédagogie et l'évaluation, afin de permettre au système « de garder la tête hors de

l'eau » pour prévoir sa propre évolution. Cela passe par l'identification et la création de lieux dédiés à l'expérimentation et à l'innovation et par l'établissement de protocoles clairs pour en légitimer l'existence et en assurer le rayonnement.

On doit certes encourager les « sorties » des personnels à l'extérieur du cadre de leurs établissements pour leur permettre de rafraîchir leurs pratiques et favoriser leur ouverture à d'autres préoccupations. Les milieux d'éducation doivent retrouver le goût du ressourcement et du « second regard » pour nourrir la culture des personnes. Mais parallèlement aux activités plus sporadiques, comme les congrès ou les colloques, on doit aussi se préoccuper de la mise en place de *programmes plus formels d'expérimentation et d'innovation* dans le but de permettre la formulation de projets. Les milieux de l'éducation faisant preuve de vision doivent retrouver le sens des comportements créateurs et encourager, pour ce faire, la différence dans leurs murs.

Mieux repérer, sélectionner et soutenir la relève de gestion

Faire preuve de vision, c'est aussi prévoir la relève. Les attentes à l'égard de cette relève sont élevées. Les responsabilités assumées par les gestionnaires de l'éducation dans le cadre d'orientations nouvelles requièrent des compétences spécifiques. On a parlé, entre autres, de l'importance d'adopter des attitudes d'ouverture à l'endroit des personnels et des milieux, de démontrer des aptitudes pour le leadership et la communication et de posséder des habiletés sur le plan de la vision, de l'organisation et de l'évaluation des services. En clair, on a évoqué un portrait de gestionnaire inspiré par des préoccupations éducatives, capable de décision et d'action dans son milieu, en collaboration avec les personnels qui y œuvrent.

Le passage d'un mode de gestion de l'éducation plus centralisé et fermé à un modèle qui mise sur l'engagement des acteurs et l'ouverture au milieu suppose d'importantes adaptations dans les rôles et les pratiques des gestionnaires. *Il convient donc d'apporter une attention particulière au repérage et à la sélection des gestionnaires de l'éducation dans les années qui viennent.* Les exigences énoncées précédemment nécessitent le recrutement de personnes aptes à susciter l'engagement des personnels des milieux éducatifs et la collaboration des agents externes. Comme l'âge moyen du personnel cadre à tous les ordres d'enseignement permet de prévoir l'amorce d'une période de renouvellement du personnel de gestion d'ici l'an 2000, il importe de repenser les critères sur la base desquels se fera un tel renouvellement, de même que les exigences qui en découlent sur le plan de la formation.

Il faut souscrire résolument à des initiatives nouvelles en matière de sélection des futurs gestionnaires. C'est d'abord auprès des pédagogues des établissements qu'il convient d'exercer un recrutement plus systématique et mieux orchestré. Nombre d'enseignants et enseignantes souhaiteraient, en effet, s'ils étaient repérés, soutenus et encadrés, pouvoir se former « à la gestion ». Des milieux éducatifs ont déjà commencé à faire preuve de plus de vigilance dans le repérage des candidates et candidats potentiels parmi leur propre personnel⁴. Cela implique que des enseignantes et enseignants puissent accéder à des plans de formation et s'inscrire à des stages qui leur permettraient de côtoyer les réalités organisationnelles et de confronter leurs pratiques. Nombre de femmes se laisseraient également tenter par la gestion si elles étaient plus activement sollicitées. Dans cet ordre d'idées, il convient d'étendre la mise en place des programmes d'accès à l'égalité, actuellement menée sur une base expérimentale. La gestion de l'éducation souffre d'une sous-représentation des femmes, ce qui nous oblige à ajuster la manière de recruter les candidates.

Dans le contexte du modèle souhaité, il faut penser à une véritable *professionnalisation de la gestion*. D'abord, la formation professionnelle des futurs gestionnaires de l'éducation doit aussi être repensée à la lumière des mouvements sociaux qui pèsent sur la mission éducative, des grands courants qui secouent actuellement les modèles de management en place⁵ et des développements récents en matière de pédagogie. Pour être efficace, la formation à la gestion scolaire doit se greffer à une pratique professionnelle, qu'elle soit de nature administrative ou pédagogique. La richesse d'une telle formation réside dans sa capacité de permettre une réflexion sur la pratique et d'offrir des outils pour l'action⁶.

Dans le contexte actuel, où les modes de gestion traditionnels sont remis en question, où « la culture professionnelle existante n'est pas inspiratrice pour la culture en devenir⁷ », le perfectionnement revêt un caractère primordial pour permettre aux gestionnaires de relever les défis qui se présentent à eux. À cet égard, il paraît impératif, à l'enseignement supérieur, là où la coordination et la gestion départementales sont assumées en alternance par les professeurs, que l'on s'assure de l'existence de mécanismes et de formules souples permettant une préparation suffisante à l'exercice des fonctions de gestion.

À l'égard de celle du personnel enseignant, l'insertion professionnelle des gestionnaires ne doit pas être laissée au hasard. Les nouveaux gestionnaires ont besoin d'être initiés progressivement aux fonctions de gestion et d'être soutenus dans leurs premiers essais. En ce sens, en plus de la formation scolaire, il faudrait prévoir la mise en place de stages pratiques de préparation à la gestion⁸. Au total, l'heure ne serait-elle point venue de situer toutes ces actions dans une véritable politique de professionnalisation et de développement professionnel des gestionnaires ?

3.2.2 ... en lien avec une mobilisation de tous les acteurs

Le nouveau modèle de gestion requiert qu'on l'on modifie la manière de diriger les personnels. C'est là un deuxième virage à prendre et qui a trait à la fonction de direction. Aux tâches essentielles qu'il appelle concernant la révision des rôles des gestionnaires et la valorisation des ressources humaines, il convient d'ajouter certaines actions concrètes favorisant la mobilisation.

4 Des initiatives intéressantes se développent en certains milieux, aux fins de dépister, d'évaluer et de sélectionner des candidats enseignants pour la relève de gestion. L'une d'entre elles a donné lieu au programme « DÉCADE » (Programme de développement de cadres d'école) et a pris naissance dans la région de la Montérégie. Quelques commissions scolaires ont été mises à contribution dans le rodage et la validation du programme qui vise à intéresser les enseignants à exercer la fonction de directeur d'école. Les gestionnaires des milieux sont invités à s'interroger sur une liste de candidats potentiels susceptibles d'assumer la fonction de directeur d'école et sur la manière de susciter un tel intérêt dans leur milieu; ils s'exercent aussi à définir des profils de compétences des futurs gestionnaires et à trouver les moyens de favoriser l'exercice concret de la fonction. Le groupe PSY/COM, Programme « DÉCADE », Programme de Développement de Cadres d'École.

5 Plusieurs théoriciens du management sont très critiques vis-à-vis de la formation dispensée. Même le prestigieux grade de « Master of Business Administration » (MBA) est sévèrement critiqué en raison de « son manque d'humanisme ». Voir à ce sujet : Omar Aktouf, *Le Management entre tradition et renouvellement*, pp. 444-451; Henry Mintzberg, *Le Management, voyage au centre des organisations*, pp. 498-506.

6 Certains sont également d'avis qu'il faudrait hausser les exigences de scolarité des gestionnaires, comme c'est le cas dans certaines provinces canadiennes.

7 Propos extraits de l'entrevue de M. Guy Pelletier.

8 Voir CSE, *La Profession enseignante [...]*, p. 50. On pourrait à ce sujet s'inspirer du programme Formacadres de la Fonction publique québécoise.

Prendre en considération les besoins et les compétences des personnels

La démotivation et le désengagement de nombre d'acteurs de la scène éducative sont des faits reconnus. Les personnels de l'éducation se disent très souvent coupés des décisions importantes dans leur institution et déplorent la faible influence qu'ils exercent dans les questions qui les concernent directement, alors même qu'on affirme leur rôle irremplaçable en éducation. Les directeurs et directrices d'établissements sont d'avis qu'ils devraient davantage tenir compte des points de vue des personnels, mais l'obligation d'appliquer et de faire respecter des décisions administratives prises ailleurs les en empêche souvent. Plusieurs arrivent même à douter de leur compétences étant donné le rôle d'exécutants auquel on les a parfois réduits.

La mise en œuvre des orientations nouvelles nécessite que l'on revoie la manière de solliciter les contributions personnelles dans le système. Il y a lieu, comme on l'a dit précédemment, de reconnaître plus significativement l'apport professionnel de tous les intervenants. Cela signifie concrètement que l'on se préoccupe de *mieux chercher à reconnaître les intérêts et les besoins des acteurs et de mieux mettre en évidence leurs compétences*. C'est d'abord par l'établissement de nouveaux types de rapports — plus harmonieux, plus personnalisés, mais aussi plus directs —, dans le but de s'enquérir des préoccupations qui les concernent, qu'on pourra s'acquitter d'une telle exigence.

C'est aussi en reconnaissant l'autonomie et la responsabilité des personnes qu'on pourra voir se déployer les compétences. Une telle exigence nous invite à revoir fondamentalement *les modes d'échanges et d'organisation du travail*, les changements proposés devant faire une part plus grande à l'expression et à la compétence des personnes et des équipes. Et c'est tout autant d'une révision des modes de travail des gestionnaires que de ceux de l'ensemble des acteurs dont il est ici question, révision fondée sur un professionnalisme qui débouche finalement sur une forme nouvelle que le Conseil a appelée un professionnalisme collectif⁹. On ne peut penser qu'un climat nouveau puisse s'accommoder du cadre rigide de type industriel dans lequel évolue depuis longtemps l'organisation du travail au sein des établissements. Des assouplissements, dont on commence d'ailleurs à percevoir les signes, doivent être consentis en vue de permettre une communication plus directe, des collaborations plus spontanées et des initiatives plus libres. Des habitudes nouvelles de dialogue doivent être créées dans le respect des intérêts institutionnels et de ceux qui sont liés à la profession.

Des débats sur toutes sortes de question doivent être instaurés sur une base permanente au sein des établissements. Il faut aussi une organisation du travail — convenue entre les parties concernées — qui permette la souplesse nécessaire. L'acceptation de responsabilités professionnelles plus grandes par le personnel enseignant au sein du projet d'établissement suppose que les intérêts éducatifs priment dans l'ensemble des décisions. Et on ne peut faire fi des conditions d'exercice de la profession enseignante, car la relation éducative nécessite des personnes libres et engagées.

On ne peut penser non plus qu'une mobilisation accrue des personnels passe par l'ignorance de leur expertise pour régler les problèmes. Des changements importants doivent être apportés sur ce plan. C'est d'abord en portant les grandes questions éducatives à l'attention des maîtres au sein des établissements et en sollicitant leur contribution active à la recherche de solutions qu'on peut utiliser leurs compétences véritables. C'est aussi en les affectant à des tâches qui correspondent à leurs compétences qu'on est en mesure de mettre en valeur et d'apprécier les talents des personnes. Ce n'est sûrement pas en confinant les personnels à des rôles d'exécutants qu'on peut relever le défi de la mobilisation et du partage d'une culture institutionnelle en éducation.

Aussi bien l'acte de gérer que l'acte d'enseigner doivent être interprétés comme *des pratiques réflexives*. Dans un cas comme dans l'autre, il faut transiger avec les situations inédites qui se présentent, intégrer sa réflexion et sa pratique et transformer son expérience en savoir¹⁰. Cette dimension réflexive constitue d'ailleurs un aspect fondamental de la compétence de tous les acteurs professionnels sur laquelle il importe de miser.

Encourager et soutenir le fonctionnement d'unités autonomes et responsables

La perspective d'œuvrer à un projet commun d'éducation suppose un regard collectif sur les visées du système et une interprétation partagée des buts poursuivis au sein des entités administratives et des établissements scolaires. Cette communauté de vues, nécessitée en grande partie par l'enracinement sociétal du projet d'éducation, rattache l'ensemble des personnels au cadre des valeurs et des priorités identifiées. L'adhésion au projet d'ensemble ne signifie pas pour autant l'uniformité des conduites et l'absence de différences dans les manières de faire. Les situations vécues, dans chaque milieu comme dans chaque salle de classe, appellent d'ailleurs des adaptations, compte tenu des besoins particuliers qu'elles traduisent. Les modes de gestion traditionnels ont plus misé sur la conformité de l'action pour s'assurer d'une certaine

⁹ CSE, *La Profession enseignante* [...], p. 27.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 21-22.

efficacité, ce qui a eu un effet négatif sur la motivation et l'engagement des personnes, en un mot sur leur mobilisation.

La poursuite des nouvelles orientations nécessite que l'on révisé les modes de fonctionnement des différents personnels au sein des entités administratives et des établissements. *Il convient d'encourager le développement de petites unités de travail autonomes et responsables si l'on veut accroître un engagement authentique des personnes.* Il ne s'agit pas ici de provoquer artificiellement la multiplication de cellules de travail, mais plutôt de permettre aux individus qui ont des responsabilités semblables de se regrouper en unités organiques pour réaliser plus efficacement les objectifs éducatifs. On ne peut plus exiger, en effet, que tout le monde souscrive aux mêmes règles, en même temps. Si l'on a à gérer « globalement » une vision commune de l'éducation au sein de l'établissement, ses applications doivent être pensées plus « localement », au sein des unités de travail, en fonction des besoins des clientèles, tout en tenant compte des compétences professionnelles des personnes ¹¹. On doit donc favoriser l'émergence de petites unités qui réunissent les intervenants autour de préoccupations, de responsabilités et d'intérêts communs. Cela ne peut se faire que si l'environnement organisationnel reconnaît la diversité des démarches, facilite des échanges entre les personnes, favorise des aménagements appropriés et soutient adéquatement l'action.

Cette exigence liée à la mobilisation doit pouvoir s'imposer dans toutes les instances. Cela signifie que l'on consente à revoir les façons de communiquer et de partager les responsabilités avec les personnels. Car c'est surtout la réappropriation collective de leur propre activité professionnelle qui est en cause. Les ministères concernés doivent aussi accepter que les établissements puissent agir différemment et définir leur action en fonction de leurs propres besoins éducatifs. L'acceptation du principe de différenciation des établissements doit transparaître dans les modes de financement et de détermination des programmes, par exemple.

Dans le cas de l'éducation obligatoire, il faut sans doute que la commission scolaire laisse aux écoles leur autonomie et leur responsabilité, ce qui devrait d'ailleurs être imité au sein de chacune d'entre elles, auprès des diverses catégories de personnel. À l'enseignement supérieur, il faut aussi, en lien organique avec la vie institutionnelle, réanimer la vie départementale, c'est-à-dire en faire un lieu où sont

assumées des responsabilités professionnelles et où se prennent des décisions stratégiques. Il s'agit aussi, dans certains établissements, de contrer la lourdeur liée à la taille des départements et d'éviter le cloisonnement disciplinaire, en permettant des modes de regroupement et de participation plus ouverts et plus attentifs aux besoins des étudiantes et étudiants, comme le suggère par exemple l'approche programme.

3.2.3 ... en lien avec une organisation communautaire

Le nouveau modèle de gestion exige une organisation véritablement communautaire. C'est là un troisième virage à prendre et qui se rattache à la fonction d'organisation et de mise en œuvre. Aux tâches essentielles requérant qu'on distingue et répartisse mieux les mandats et qu'on resitue la perspective du financement, il semble pertinent d'ajouter les chantiers de travail suivants, si l'on souhaite l'avènement d'une authentique communauté éducative.

Utiliser plus efficacement les mécanismes d'échanges

La gestion des affaires éducatives nécessite, dans un contexte renouvelé, beaucoup de souplesse, de la célérité dans la recherche de solutions aux problèmes, une ouverture plus franche au dialogue, le respect des points de vue des acteurs, une plus grande rigueur dans les opérations à mener, ainsi qu'un souci réel de rendre compte des résultats atteints. Il existe différentes tribunes, divers mécanismes ou dispositifs qui peuvent faciliter la réalisation de telles visées, encore que leur efficacité dépende de l'esprit qui les anime et de l'importance qu'on leur accorde. On déplore d'ailleurs que plusieurs de ces tribunes ou de ces mécanismes soient mal utilisés ou sous-exploités et servent à des luttes de pouvoir entre les personnes et les groupes. La plupart de ces dispositifs, mis en place par les lois ou les conventions, trouvent pourtant leur raison d'être et peuvent constituer des moyens extrêmement efficaces pour garantir les collaborations et assurer l'appartenance à la communauté éducative.

L'application des nouvelles orientations de gestion exige que l'on attache une importance toute particulière au fonctionnement de tels dispositifs. *Il y a lieu d'utiliser plus efficacement les mécanismes existants et de les faire réellement servir aux fins d'information, d'échange et de concertation pour lesquels ils ont été créés* ¹². Cela veut dire qu'on doit se

¹¹ L'analogie est inspirée de la désormais célèbre phrase « Penser globalement, agir localement » de René Dubos.

¹² La Loi constitutive de l'Université du Québec, la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et la Loi sur l'instruction publique pour l'enseignement obligatoire proposent la mise en place de divers lieux ou mécanismes voués à ces fins. Les régimes pédagogiques de même que les conventions collectives en suggèrent également. Parfois même, les établissements se dotent de mécanismes supplémentaires souples pour assurer ces fonctions.

questionner systématiquement sur leur utilisation et qu'on doit se donner une vision claire de leur raison d'être. On peut ainsi être amené à abandonner certains de ces dispositifs ou à renforcer l'efficacité de certains autres. On peut aussi devoir créer des moyens alternatifs plus souples et plus fonctionnels pour faciliter la réalisation d'une véritable communauté éducative fondée sur l'échange.

Ce qui importe aussi, c'est que ces mécanismes servent l'*articulation des actions éducatives* des personnes dans les milieux. La lourdeur de la structure dénoncée dans le système tient parfois au cumul et au dysfonctionnement de « ces-petites-organisations-dans-l'organisation » qui pèchent autant par leur excès de zèle que par leur inertie. Nombre de préoccupations endossées ou de procédures exercées au sein de telles structures méritent d'être examinées et resituées dans la perspective plus globale de la vie communautaire, de façon à bien marquer leur spécificité et leur complémentarité.

Organiser des rapports de collaboration avec les usagers

Aux dires de plusieurs, le système d'éducation et les établissements scolaires fonctionnent encore trop en vase clos, préoccupés qu'ils sont par leurs propres rouages. On a souvent déploré le fait qu'ils sont éloignés des milieux et qu'ils ne répondent que partiellement aux besoins et aux attentes des usagers. En revanche, les usagers des services — parents et étudiants — manifestent très souvent des attentes nombreuses et exigeantes vis-à-vis du système, en les justifiant par les taxes ou les frais de scolarité payés. Plusieurs personnes pensent que le fait de payer donne automatiquement accès à « tout ». On formule ainsi des demandes de différents ordres à l'endroit de l'institution scolaire, sans trop s'interroger sur la nature, le volume et les coûts réels de telles exigences. L'institution scolaire, qui ne peut répondre à toutes les requêtes, se montre réticente, dans beaucoup de cas, à les accueillir, ce qui alimente des attitudes de suspicion, de frustration et d'inquisition à son endroit.

Le nouveau modèle de référence en gestion, qui ferait de chaque établissement un véritable carrefour et une authentique communauté pour les différents acteurs, nécessite qu'on se penche sur la nature des rapports qui doivent exister entre l'institution scolaire et les usagers des services. *C'est dans le sens d'une meilleure considération des besoins exprimés mais aussi d'une lecture plus réaliste et plus critique de ces besoins, à l'intérieur des mécanismes de concertation prévus, que la gestion doit œuvrer.* On doit même viser un changement radical des mentalités : d'un côté, l'utilisateur doit passer d'une perspective de consommation de services à une perspective de collaboration active. De l'autre, l'institution scolaire doit

devenir pour le milieu un reflet de ses propres préoccupations et valeurs et un objet de fierté auquel il peut s'identifier et se sentir appartenir. Un tel changement des mentalités peut d'ailleurs servir la cause des efforts de rationalisation des dépenses exigées des établissements.

Cela doit aller jusqu'à revoir les modèles conventionnels de participation mis de l'avant dans les milieux éducatifs. On peut ainsi être amené à concevoir des formes de collaboration plus informelles et mieux adaptées entre enseignants et parents, entre établissements et agents des missions complémentaires. Il faut d'ailleurs envisager de faire participer plus systématiquement les étudiantes et étudiants du secondaire et de l'enseignement supérieur à la précision de leurs attentes et à l'évaluation de leur propre investissement. Cela doit aussi transformer la manière de transmettre l'information aux milieux et aux usagers.

Cet exercice soulève plus fondamentalement la question des attitudes fondamentales autant chez les usagers que chez les dispensateurs de services. Les attitudes de méfiance et de contrôle entre les personnes devront en effet faire place à des attitudes de collaboration réelle, tout comme devra être dépassée la poursuite d'intérêts de groupes ou de clans en faveur d'un sentiment d'appartenance communautaire. C'est d'ailleurs là que la gestion est plus particulièrement interpellée. En plus de veiller à l'organisation de *rapports plus conviviaux avec les usagers du milieu*, la gestion se doit d'exercer un rôle de vigilance pour que l'activité éducative ne soit captive d'aucun groupe ou ne devienne l'otage d'aucune idéologie.

S'assurer d'accorder les moyens aux priorités fixées et aux responsabilités assumées localement

Il faut convenir, une fois pour toutes, des liens étroits et indissociables entre l'affectation des ressources financières et la réalisation locale des visées d'éducation. Cette nécessaire association doit d'ailleurs lier toutes les personnes chargées d'assumer des responsabilités de gestion. C'est sans doute une exigence prioritaire à respecter pour que l'on puisse assurer la qualité et l'efficacité des actions éducatives sur le plan local et redonner aux acteurs des communautés éducatives le sens et le goût de l'engagement et du risque.

Toutes les visées, on l'a rappelé, ne peuvent être poursuivies simultanément avec une répartition adéquate des ressources. Il importe donc de *se fixer localement des priorités budgétaires* ou, pour mieux dire, de se donner des objectifs et des plans de répartition des budgets disponibles et prévisibles, en fonction des priorités éducatives sur lesquelles on a fait consensus. C'est aussi là une façon de gérer ensemble la réponse aux attentes sociales exprimées. En ce qui

concerne des activités autres que celles de l'enseignement et jugées non prioritaires, on peut par la suite étudier la possibilité d'un partage des coûts¹³.

Cela signifie aussi que des responsabilités puissent être déléguées plus généreusement et plus franchement qu'on ne l'a fait jusqu'à maintenant et *qu'une latitude réelle d'action, accompagnée de ressources adéquates*, puisse être laissée aux personnes au sein de leur communauté éducative. On trouvera même profit à réduire un certain nombre d'opérations de contrôle externe, dans la mesure où les milieux éducatifs locaux prendront l'habitude de rendre compte de l'utilisation faite des ressources. Cela signifie aussi que l'on accepte que les établissements puissent « dépenser » là où leurs priorités sont fixées : la coloration locale de la mission doit en effet s'appuyer sur les besoins spécifiques des populations. Ce n'est toutefois que dans le respect des compétences des personnes et dans un climat de confiance que de telles manières de procéder peuvent porter des fruits. Ces attitudes de responsabilisation et de confiance ne sont pas le lot des seuls gestionnaires entre les paliers national et local, mais doivent aussi s'étendre au personnel enseignant au sein de chaque établissement. Chaque personne mais aussi chaque groupe de la communauté éducative doit devenir responsable de l'utilisation des ressources qui lui ont été consenties et comptable de leur utilisation. Des grands pas restent à faire à cet égard, surtout dans le cas du primaire-secondaire, là où il existe toujours de multiples paliers décisionnels.

3.2.4 ... en lien avec une évaluation systématique

Le nouveau modèle de gestion exige une évaluation systématique. C'est là un quatrième virage à prendre et qui se rattache précisément à la fonction d'évaluation et de reddition de comptes. Les tâches essentielles concernant l'évaluation institutionnelle et l'obligation d'imputabilité peuvent être prolongées dans les mesures suivantes.

Recourir systématiquement à des outils d'analyse et d'évaluation

La connaissance des besoins des milieux éducatifs et des populations étudiantes n'est jamais une œuvre achevée ou finie, pour la bonne raison que la nature de ces besoins évolue constamment, à l'instar de l'évolution des besoins sociaux eux-mêmes. Le système et les établissements scolaires n'ont d'autres choix que de tendre vers la meilleure lecture possible de ces besoins pour offrir des services adaptés. De la même façon, l'analyse de l'efficacité de ceux-ci et des résultats qu'ils produisent exige une rigueur qui ne peut être assurée par la seule mesure quantitative du produit ou par des types d'évaluation approximative.

Le nouveau modèle de référence en gestion exige que l'on affine ses méthodes d'analyse et d'évaluation des besoins et des résultats, aussi bien au palier central qu'au sein des établissements. *Le recours systématique à des outils d'analyse et d'évaluation institutionnelles doit être envisagé à chaque palier de la structure*. On doit s'attacher à une utilisation plus adéquate des données existantes sur les effectifs, leurs besoins, leurs caractéristiques et leurs cheminements, sur les services et leurs coûts, sur la valeur quantitative et qualitative des résultats. On doit aussi souscrire à l'utilisation de grilles d'analyse et d'évaluation plus subtiles pour juger de la qualité et de l'efficacité des services¹⁴. La recherche en éducation nous fournit actuellement des données importantes sur les critères susceptibles de témoigner de la qualité des actions et des résultats qu'elles atteignent. Alors qu'on dispose de banques de données bien garnies et de résultats de recherche plus substantiels, des efforts doivent être faits pour tracer des portraits plus subtils et plus exhaustifs des situations.

Les établissements eux-mêmes peuvent *œuvrer au repérage et, au besoin, à l'élaboration de tels outils*, aidés en cela par les ministères concernés. Ces outils doivent être simples et faciles à utiliser, contenir des données pertinentes pour l'utilisation qu'on

13 CSE, *Accroître l'accessibilité et garantir l'adaptation. L'éducation des adultes dix ans après la Commission Jean*, Québec, 1992, pp. 108-109.

14 Plusieurs outils ont été produits depuis le début des années 80. Citons, à titre d'exemples, dans le cas de l'éducation obligatoire : le Fonctionnement général de l'école primaire (1980); Le Fonctionnement général de l'école secondaire (1980); Le Fonctionnement général de l'école primaire. L'opinion du comité d'école (1981); Le Fonctionnement général de l'école secondaire. L'opinion du comité d'école (1981); Les Pratiques pédagogiques. Questionnaire à l'intention du personnel enseignant (1981); Les Pratiques administratives. Questionnaire à l'intention des directions d'école (1981); L'École ça m'intéresse ? (1983); Mon vécu à l'école secondaire (1984). Au palier de l'enseignement postsecondaire, les nombreuses publications du Centre d'animation, de développement et de recherche en éducation (CADRE) sur l'analyse et l'évaluation institutionnelle sont largement connues et utilisées, à divers degrés, dans les collèges. Voir : P.-E. Gingras, « Dix ans de recherche-action du CADRE sur l'auto-évaluation des collèges du Québec », CADRE, 1979. Dans le cadre de son programme I.M.H.E., l'O.C.D.E. a mis de l'avant 27 indicateurs d'évaluation institutionnelle, utilisés par des universités de plusieurs pays.

veut en faire et être conçus et utilisés d'abord et avant tout dans la perspective du développement professionnel et du renouvellement institutionnel¹⁵. Il peut être utile aussi de jeter un regard scrutateur sur l'extérieur pour s'enquérir des tendances qui s'expriment sur le plan des bilans d'analyse et d'évaluation et de voir comment, en d'autres secteurs connexes, on arrive à mieux effectuer les différentes lectures des réalités. Il convient toutefois d'user d'une très grande prudence par rapport aux emprunts et à leur utilisation¹⁶. Le respect des milieux et de l'évolution des pratiques nous impose, en effet, de tenir compte des traditions et des habitudes culturelles. Il faut éviter les transplantations qui risquent de provoquer des rejets en raison de leur inadaptation au contexte.

Rendre compte au milieu des réponses éducatives apportées et des coûts des services

La responsabilité de la mission éducative est assumée, dans le système, par un ensemble de personnes qui œuvrent à différents paliers; chacune d'elles détient un pouvoir limité et partiel sur la conduite des affaires éducatives, ce qui rend difficile la formulation de jugements sur l'ensemble des résultats des actions entreprises. En-deçà même de la possibilité de fournir un regard sur l'ensemble, on éprouve aussi beaucoup de difficulté à circonscrire les résultats de ses propres actions et à les traduire clairement. On a parlé de lacunes majeures sur le plan de l'appréciation de tels résultats et de leur transmission aux usagers. C'est possiblement parce qu'on n'est pas très au clair sur ce qu'on produit qu'on se montre peu enclin à faire preuve de transparence vis-à-vis du milieu. L'évaluation de la portée des résultats et la reddition de comptes au milieu ne font pas encore suffisamment partie des moeurs éducatives.

La poursuite des nouvelles orientations de gestion commande un virage important ayant trait à la clarification et à la transmission des résultats au milieu. Comme on l'a dit, la gestion de l'éducation doit désormais *rendre compte plus systématiquement des réponses qu'elle apporte aux besoins des populations qu'elle dessert et des coûts des services qu'elle dispense*. Pour ce faire, il convient d'assainir le climat entourant la question de l'évaluation et accepter plus naturellement un droit de regard extérieur sur ce qu'on a tendance à considérer comme ses propres affaires.

Cela exige qu'on resitue l'entreprise d'évaluation dans une perspective plus juste pour la mettre au service de la communauté desservie et qu'on favorise dans chaque milieu éducatif le développement, en plus d'une éthique professionnelle, d'une véritable éthique sociale par rapport aux services rendus.

L'ouverture sur une meilleure reddition des comptes se manifeste d'ailleurs vis-à-vis des étudiantes et étudiants eux-mêmes depuis quelques années. Cette mentalité et ces pratiques de reddition des comptes doivent pouvoir être transposées *sur les actes éducatifs des personnels pédagogiques et sur les actes de gestion eux-mêmes*. C'est le goût de regarder et d'évaluer ce qu'on fait qui doit être développé à tous les paliers du système. Le milieu extérieur, et les médias en particulier, ainsi que les usagers jouent un rôle fondamental dans le développement d'une telle mentalité; plutôt que d'insister sur des « comptes » quantitatifs ou des « règlements de comptes » vis-à-vis de l'institution scolaire, ils doivent exiger la reddition de comptes, c'est-à-dire la démonstration publique de la pertinence et de la qualité des actions entreprises et des résultats atteints.

C'est à tous les paliers de la structure qu'on doit s'atteler à de telles préoccupations. Les ministères concernés doivent pouvoir examiner la pertinence de leurs gestes vis-à-vis des établissements et remettre en cause certaines opérations. Pour cela, ils doivent garder l'oreille ouverte aux échos des milieux éducatifs. Les établissements scolaires ont aussi beaucoup à entreprendre. On commence à peine à reconnaître l'importance de rendre compte de ses actions: la méfiance et la peur sont encore très présentes.

La référence à un autre modèle de gestion nécessite l'adhésion de l'ensemble des acteurs. Elle engage aussi plus particulièrement la contribution active de tous les gestionnaires à l'échelle du système. Les orientations promues par cet autre modèle de gestion comportent des exigences particulières qui supposent une détermination et un engagement résolu de leur part. On ne peut d'ailleurs parler de changement véritable que si de telles exigences sont vraiment assumées, comme quoi le passage à un autre modèle de gestion, mieux adapté aux réalités actuelles et plus efficace, constitue une entreprise aussi difficile que prometteuse. Et ce changement ne se fera que si l'on s'entend pour aménager la transition.

15 CSE, *La Qualité de l'éducation : un enjeu [...]*, pp. 35 et suivantes.

16 Il s'agit d'entendre les discours sur la gestion pour voir la séduction qu'exercent de nombreuses initiatives entreprises « ailleurs » sur la philosophie des gens « d'ici ». Le « modèle japonais » est probablement l'exemple le plus éloquent parce qu'il suscite beaucoup d'admiration. Tout en reconnaissant la réussite d'un tel modèle, on peut dire que c'est justement un tel type de référence qui ne devrait jamais être invoqué sans qu'on s'assure de bien préciser les caractéristiques socio-culturelles particulières qui en permettent l'émergence.

Il faut également s'entendre pour œuvrer à l'instauration de nouvelles conduites de gestion. Les grandes fonctions de la gestion — planification, direction, organisation, évaluation — demeurent; mais il faut les envisager autrement ou les relire avec un autre oeil. C'est pourquoi toutes les actions concrètes à mener, pour que se mette en œuvre cette référence à un autre modèle de gestion, ont été regroupées ici sous les thèmes de leadership de vision, de mobilisation des acteurs, d'organisation communautaire et d'évaluation systématique.

Conclusion

La gestion en éducation se situe à une croisée de chemins. Les manières de voir et de faire traditionnelles sont de plus en plus remises en question, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système scolaire. Les modes de gestion classiques inspirés, entre autres, du *modèle bureaucratique* sont maintenant jugés inefficaces et reconnus comme inaptes à répondre aux exigences liées aux nouveaux besoins de société. Le modèle bureaucratique a porté ses fruits. Il ne convient plus à la situation présente.

Les gestionnaires sont donc invités à se référer à *un autre modèle plus convivial, plus efficace, plus ouvert et mieux adapté* aux exigences éducatives et aux valeurs sociales de la société postindustrielle. Ils sont conviés à mettre de l'avant les orientations dans lesquelles s'exprime cet autre modèle, à prendre les virages radicaux qu'elles impliquent et à solliciter l'ensemble des partenaires pour qu'ils emboîtent aussi le pas. Si les gestionnaires en sont les principaux promoteurs, les autres acteurs éducatifs ont aussi un rôle important à jouer dans ce passage à un autre modèle.

À certains égards, on pourrait croire que ce modèle convivial et ouvert, plus soucieux des personnes et des communautés, revêt le caractère d'une utopie. En un sens, cela est vrai. Mais c'est précisément ce qu'on appelle *une utopie directrice, une idée qui mobilise, un horizon qui donne aux choses leur perspective, un point de référence pour l'action quotidienne*. Qu'on le veuille ou non, ces points de référence existent, souvent demeurés dans l'implicite. Ce qui importe ici, c'est de s'en donner un, explicitement et qui serve mieux la cause de l'éducation. Et ce qui importe encore, c'est de faire ensemble les gestes qui, l'un après l'autre et selon des rythmes divers et dans un temps plus ou moins long, en assurent la mise en œuvre.

D'ailleurs, au sein des organismes et des établissements d'éducation, *des initiatives, des pratiques et des gestes émergent*, témoignant déjà des orientations promues par cet autre modèle de référence en gestion. Ce sont des pas qui comptent; ce sont des signes annonciateurs d'un nouveau paradigme en gestion. C'est sur eux qu'il faut miser pour que s'effectue la transition et que s'instaurent de nouvelles pratiques de gestion. Ce sont les leviers de la gestion de demain, plus axée sur le gouvernement des personnes que sur l'administration des choses, plus mobilisatrice qu'autoritaire, au total plus conviviale que bureaucratique.

Chaque gestionnaire est convié à assumer sa part de responsabilité dans cette tâche de mise en œuvre du nouveau modèle. Mais il ne peut l'assumer seul. L'ampleur des exigences posées nécessite des partages, des collaborations, des complicités et des complémentarités entre les gestionnaires d'une même unité ministérielle, d'un même organisme ou d'un même établissement. L'isolement du gestionnaire n'est plus possible. Il lui faut faire équipe avec d'autres gestionnaires. *Il ne peut plus être solitaire; il lui faut être solidaire*. Et qui plus est : avec l'ensemble des acteurs concernés. Aucun individu ne peut à lui seul assurer les virages nécessaires, aussi bien dans les fonctions de planification et de direction que d'organisation et d'évaluation. La tâche à accomplir est collective. Elle doit être réalisée, dans son processus, par des acteurs responsables et solidaires, pour qu'adviennent, comme résultat, des acteurs encore plus responsables et encore plus solidaires.

Le Conseil reconnaît les difficultés et les embûches inhérentes au passage d'un modèle à l'autre. Mais il veut, en terminant, exprimer sa *confiance dans les acteurs éducatifs, et au premier chef dans les gestionnaires eux-mêmes* : ils ont les moyens et les compétences nécessaires pour effectuer ce passage. Des gestes faits ici et là et des indices décelés au sein des ministères, des organismes et des établissements laissent croire qu'une autre chose essentielle existe également : la volonté de changer de modèle de référence.

Annexe

Liste des personnes consultées

Entrevues avec des informatrices et informateurs clés

Omar Aktouf, professeur à l'École des Hautes Études Commerciales

Roland Arpin, directeur général du Musée de la civilisation

Clermont Barnabé, professeur à l'Université McGill

Claudine Baudoux, professeure à l'Université Laval

Françoise Bertrand, directrice générale de Radio-Québec

Denis Bertrand, professeur à l'Université du Québec à Montréal

Louise Corriveau, sociologue, professeure au Cégep Édouard-Montpetit

Diane Drouin, présidente de la Fédération des commissions scolaires du Québec

Michel Gervais, président de la Conférence des recteurs et principaux d'universités du Québec

Groupe Innovation, Office des ressources humaines

Diane Laberge, directrice générale de l'Institut canadien d'éducation des adultes

Roland Parenteau, économiste, professeur émérite, École nationale d'administration publique

Guy Pelletier, professeur en administration scolaire à l'Université de Montréal

Yves Sansouci, président de la Fédération des cégeps

Marcel Théoret, président de l'Association des directeurs généraux de commissions scolaires

Arthur Tremblay, membre du Sénat canadien

Participant(e)s et participant(s) aux tables rondes

• Assemblée plénière du 6 juin 1991 :

Pierre Decelles, directeur général, École nationale d'administration publique

Thérèse Ouellet, (au moment de son allocution), directrice générale de la Commission des écoles catholiques de Québec

• Table ronde du 27 février 1992

Jean-Claude Deschênes, directeur du Centre de développement des cadres supérieurs, ENAP

Henry Mintzberg, professeur à l'Université McGill

• Table ronde du 26 mars 1992

Guy Breton, Vérificateur général du Québec

Luc Brunet, vice-doyen aux ressources humaines, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal

Pierre Paquette, secrétaire général de la Confédération des syndicats nationaux

Consultation publique à Baie-Comeau le 31 octobre 1991

Des représentants des administrateurs, du personnel scolaire et professionnel, des élèves et des parents de l'enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire et de l'éducation des adultes.

Membres du Conseil supérieur de l'éducation

Membres

Bisaillon, Robert
Président du Conseil
Sainte-Sabine

Fox, Marcel R.
Vice-président du Conseil
Montréal

Allaire, Louise
Professeure agrégée
Faculté des sciences de
l'éducation
Université de Montréal
Outremont

Arsenault, Louis
Directeur des relations
publiques
Québec Téléphone
Rimouski

Aubert Croteau, Madeleine
Conseillère en éducation
chrétienne
Commission scolaire
de Victoriaville
Arthabaska

Fiset, John W.
Directeur adjoint
Institut d'enseignement
coopératif
Université Concordia
Verdun

Fortier, Gilles
Directeur général
Collège André-Grasset
Montréal

Gatineau, Marie-Claude
Directrice adjointe
au personnel
Commission des
école protestantes
du Grand Montréal
Westmount

Girard, Pierre-Nicolas
Directeur
Les Fédérations de l'Union
des producteurs agricoles
de la région de Québec
Québec

Huot, Hélène
Directrice des services
pédagogiques
Cégep de Limoilou
Sillery

Inchauspé, Paul
Directeur général
Cégep Ahunatic
Outremont

Kanapé, Marcelline
Directrice en éducation
Bande de Uashat-Maliotenam
Sept-Îles

Lajoie, Jean
Directeur des ventes
Clermont Dodge Chrysler
Pointe-au-Pic

Macchiagodena, Michael
Directeur général
Collège Vanier
Mont-Royal

Marchand, André
Conseiller cadre
Commission scolaire des
Laurentides
Montréal

Pimparé, Claire
Comédienne — animatrice
Outremont

Rabinovitch, Joseph
Directeur général
Association des écoles juives
Saint-Laurent

Robichaud, Émile
Président
OIKOS
Laval

Sweet, Marcelle
Directrice
École Saint-Joseph
Commission scolaire
de Val-d'Or
Val-d'Or

Sylvain-Dufresne, Berthe
Spécialiste en musique
au primaire
Commission scolaire de
la Jeune-Lorette
Québec

Tousignant, Gérard
Directeur général
Commission scolaire de
Coaticook
Sherbrooke

Tremblay, Claude L.
Conseiller principal en
développement de main-
d'œuvre et formation
Société Alcan Ltée
Jonquière

Membres d'office

Plante, Charlotte
Présidente du Comité catholique
Sillery

Smith, Glenn
Président du Comité protestant
Laval

Membre adjoints d'office

Paquet, Michel
Sous-ministre
Ministère de l'Éducation

Tremblay, Paul
Sous-ministre associé
pour la foi catholique
Ministère de l'Éducation

Vacant
Sous-ministre associé
pour la foi protestante
Ministère de l'Éducation

Secrétaires conjoints

Durant, Alain

Proulx, Jean





Composition typographique : Mono-Lino inc.
Achévé d'imprimer en janvier 1993
sur les pressés de l'imprimerie
Laurentide de Québec inc.

