



**CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE
PLURIDISCIPLINAIRE (CIREP)
STATUT : UNIVERSITE PUBLIQUE
Web : www.cirep.ac.cd
Email : info@cirep.ac.cd**

NOTES DE COURS DE THEORIE DE L'ORGANISATION ET ADMINISTRATION SCOLAIRE



OBJECTIFS DU COURS

Objectif général :

Le cours vise à fournir aux étudiants une compréhension approfondie des théories, concepts et pratiques liés à l'organisation et à l'administration des établissements scolaires, en mettant l'accent sur la gestion efficace des ressources, le leadership éducatif et l'amélioration continue de la qualité de l'éducation.

Objectifs spécifiques du cours :

- Comprendre les principales théories et modèles d'organisation et d'administration scolaire et leur application dans le contexte éducatif.
- Acquérir des compétences en matière de planification stratégique, de gestion des ressources humaines et matérielles, et de prise de décisions éclairées dans le domaine de l'éducation.
- Analyser les différents styles de leadership et les compétences nécessaires pour diriger efficacement une institution scolaire.
- Examiner les politiques éducatives nationales et internationales et leur impact sur les pratiques d'organisation et d'administration scolaire.
- Étudier les processus de communication, de collaboration et de gestion des conflits au sein d'une communauté éducative.
- Explorer les défis actuels et les tendances émergentes en matière d'organisation et d'administration scolaire, tels que la diversité, l'inclusion et l'innovation pédagogique.
- Développer des compétences en analyse critique et en résolution de problèmes pour améliorer l'efficacité et l'efficience des établissements scolaires.
- Réfléchir sur l'importance de l'éthique, de la justice sociale et de la responsabilité professionnelle dans la gestion des établissements scolaires.

RÉFLEXIONS SUR L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS

Quand il s'agit de faire une présentation, comme ici, à l'intention de lecteurs étrangers, c'est une mission encore plus difficile. La *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, dont je suis le rédacteur en chef, me l'enseigne avec insistance : d'un pays à un autre, les différences sont telles que la moindre « évidence » pour un Français doit être précisée, expliquée, littéralement traduite pour les lecteurs d'autres pays, fussent-ils francophones, car rien ne va de soi. Dans les lignes qui suivent, je tente de m'employer à cet exercice, tout en livrant quelques commentaires personnels sur des points particuliers, révélateurs à mes yeux des principaux enjeux contemporains.

· HISTOIRE ET CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS

La liste des principales caractéristiques du système éducatif français serait longue à établir si l'on voulait être exhaustif. J'ai choisi d'évoquer dans ce texte celles qui, à mes yeux, le distinguent le plus de ceux des autres pays.

Incidence de l'Histoire

En France, suivant les époques, les liens entre enseignement scolaire et enseignement supérieur furent plus ou moins forts. En fondant en 1808 l'université impériale, Napoléon créa les lycées et les recteurs d'académie, universitaires placés à la tête d'une entité administrative territoriale responsable de l'enseignement scolaire. Il confia ainsi à l'Université un magistère d'influence sur l'enseignement. De plus, il garantissait au corps professoral son indépendance par rapport à la société civile, aux parents d'élèves – il faut le dire tant cette marque est encore prégnante aujourd'hui – et aux groupes de pression redoutés, à commencer par le clergé. En général, les créations qui suivirent tout au long des XIX^e (école primaire gratuite et rendue obligatoire par Jules Ferry, écoles normales d'instituteurs) et XX^e siècles : collège unique, lycée professionnel, zones d'éducation prioritaires (ZEP), baccalauréat professionnel, Institut universitaire de technologie (IUT), Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM), enseignement des langues étrangères à l'école élémentaire, Socle commun de connaissances et

de compétences, Écoles supérieures du professorat et d'éducation (Espé)... se sont faites par sédimentation, sans réel souci ni de cohérence, ni d'évaluation, ni de bilan des réussites, ni d'appréciation de l'efficacité de l'ensemble. Curieusement, dans cet océan de changements, semble avoir vocation à demeurer immuable le statut des enseignants : unanimement reconnu comme obsolète, il n'a pratiquement pas évolué depuis... 1950; c'est une véritable pièce de musée.

Ce qui tient à la taille du système éducatif français

Les considérables effectifs du système éducatif français amènent à examiner de plus près ce qui contribue à sa complexité à travers de nombreux sous-systèmes enchevêtrés. Comme l'observe Antoine Prost (2013) dans son remarquable livre consacré aux réformes depuis 1936, malgré cette taille qui en fait une organisation exceptionnelle (au sens de la théorie des organisations), le « mammoth » bouge et des réformes se font. Toutefois, comment expliquer que certaines aboutissent et d'autres pas ? Le mystère reste entier. « Peut-on accélérer le rythme des changements ? » se demande chaque ministre dès sa nomination.

La coupure entre enseignement scolaire et enseignement supérieur

Le baccalauréat marque une coupure entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur. Il porte exclusivement sur les programmes de l'enseignement secondaire, définis en termes de contenus disciplinaires : les compétences font difficilement leur apparition et la notion de « curriculum » est presque inconnue des Français, excepté de quelques chercheurs en éducation. Les jurys furent longtemps exclusivement présidés par des enseignants-chercheurs puisque c'est le premier grade universitaire. Toutefois, depuis quelques années, ils peuvent aussi être présidés par des inspecteurs pédagogiques désignés par le recteur. Existents, depuis 1985, trois familles de baccalauréats : enseignement général (52 % des lycéens en 2013), enseignement technologique (21 %), en baisse, et enseignement professionnel (27 %), en augmentation; familles en principe d'égale dignité, mais pas dans les faits.

Les lois françaises depuis 1989 et les textes européens (à travers les objectifs dits de Lisbonne pour l'an 2000) voulaient que 80 % d'une classe

d'âge accède au baccalauréat, chiffre porté à 85 % en 2000. Cet objectif n'a pas été atteint et quinze ans après il ne l'est toujours pas, même si, lentement, on s'en approche. Pour fixer les idées, une classe d'âge représente un peu plus de 800 000 élèves. Chaque année, 800 000 enfants de trois ans entrent à l'école maternelle et sont censés avancer au même rythme dans leurs études et passer le baccalauréat quinze ans après, ce qui n'est pas le cas pour cause de redoublements et de décrochages. En 2013, quelque 700 000 lycéens se sont présentés au baccalauréat et 600 000 l'ont obtenu (cela représente 75 % d'une classe d'âge).

Un fort pouvoir syndical

Les personnels du ministère de l'Éducation nationale constituent, et de loin, la profession la plus syndiquée. Existente plusieurs grandes fédérations qui se distinguent entre elles sur des questions idéologiques. À l'intérieur de chaque fédération, on observe la présence d'un nombre important de syndicats différents, le plus souvent composés sur des bases liées aux statuts des personnels; ceux-ci jouent un rôle fondamental au sein de la fonction publique française. Après-guerre, les syndicats formulèrent de grands projets pour l'École, se distinguant les uns des autres en référence au type de société qu'ils voulaient contribuer à construire. On n'observe plus rien de tel depuis les années 1980 car les questions corporatistes ont pris le dessus sur tout. On peut être étonné que le texte consacré par l'ancien directeur des collèges Maurice Vergnaud à ce sujet, en 1985, soit toujours d'actualité. Le sociologue François Dubet résume très bien la situation : « Hier, les syndicats étaient corporatistes, mais ils avaient un projet. Aujourd'hui, ils sont simplement corporatistes ».

Le faible rôle accordé aux parents d'élèves

Les parents d'élèves sont organisés, eux aussi (culture française), en grandes fédérations nationales et locales, distinctes pour le primaire et le secondaire. Comme pour les syndicats de personnels, les 210 000 représentants (de ces fédérations ou listes indépendantes) siègent dans les instances de concertation et les conseils d'administration des établissements secondaires. Le taux de participation des parents d'élèves aux élections de

leurs représentants est faible : 46 % au premier degré, seulement 25 % au second degré public. Peu d'efforts sont faits pour que les horaires des réunions facilitent leur présence (ceci explique sans doute cela) et ils sont « autorisés » à n'intervenir que sur des sujets à la périphérie de la classe : vie scolaire, cantine, vie culturelle, voyages scolaires, santé et très souvent sur des problèmes de discipline, mais jamais sur des questions pédagogiques. Celles-ci sont considérées comme relevant seulement des « professionnels » qui ne veulent pas en débattre avec eux. Le monde de l'éducation, en France, n'a pas connu les évolutions du milieu médical qui, en vingt ans, s'est beaucoup ouvert aux échanges et à la communication avec les malades et leurs familles. Des directeurs de commissions scolaires québécoises pour lesquels j'avais organisé en France une visite sur le terrain dans deux académies de province m'ont dit, en repartant : « Dans votre pays, vous laissez les parents sur le paillason ». Quelques années après ils y sont toujours.

Un enseignement privé fortement dépendant de l'État

Depuis la loi Debré (1959), on peut dire que de façon paradoxale plus de 97 % des établissements privés sont étatisés par des contrats qu'ils signent avec l'État : ils appliquent les programmes nationaux, respectent les horaires fixés par les textes, préparent aux diplômes d'État et leurs enseignants, formés comme ceux du public, sont payés et inspectés par l'État. La tutelle (en général religieuse) dont ils dépendent recrute et rémunère le directeur. Elle veille au « caractère propre » de l'établissement qui concerne principalement l'éducation et le non-disciplinaire. Ils accueillent 2 millions d'élèves : 898 000 dans le primaire et 1,1 million dans le secondaire. Seuls 7 % des élèves suivent la totalité de leurs études dans l'enseignement privé, mais plus de 40 % y restent au moins une année. On note de grandes variations géographiques : en fonction des départements, le taux d'élèves scolarisés dans des établissements privés varie de 5 % à 43 %. Il existe un petit nombre d'universités privées dont les effectifs (436 000 étudiants, en majorité dans les écoles de commerce) sont à la hausse depuis quelques années. Leur développement est limité par le monopole des grades et des

diplômes accordés à l'université (publique). Elles tentent de le contourner par des conventions qu'elles signent avec des universités françaises et surtout étrangères.

Le traitement de la différence

Le traitement de la différence a mis des décennies à se faire une timide place dans le système éducatif français qui ne voulait aborder ces questions que par l'intermédiaire de dispositifs uniformes sur tout le territoire national. Quand certains, encore nombreux, s'abritent derrière la défense d'une éducation qui doit rester « nationale », il faut décoder leur message : cela veut dire « uniforme ». L'expression « école inclusive » a commencé à faire un semblant d'apparition en France il y a moins de dix ans... et encore, sur la pointe des pieds ! Le sujet du traitement de la différence, à lui seul, mériterait un article spécifique. En particulier, il touche les redoublements : la France est le pays de l'OCDE qui les pratique le plus et se distingue très nettement des autres. Bien que les chercheurs affirment qu'ils n'améliorent pas les performances scolaires et retardent l'entrée dans la vie active des élèves, ils peuvent être souhaités par les enseignants ou demandés par les parents. L'uniformité pédagogique, qui se traduit par un enseignement au même rythme pour tous, des mêmes contenus, selon les mêmes méthodes, a pu être qualifiée de « brutalité ». Le problème de la prise en charge des élèves en difficulté n'est pas réglé et trop d'enseignants considèrent qu'ils n'ont pas à se préoccuper du soutien de ces élèves, d'autant plus que ni la formation initiale, ni la formation continue ne les préparent à cette pratique.

La formation des enseignants

En France, ce sujet est passionnel et passionne les élus, les médias, la société civile, les parents d'élèves, l'ensemble du milieu pédagogique et l'enseignement supérieur. Il connaît d'importantes modifications tous les deux ou trois ans depuis vingt-cinq ans. Parmi les raisons qui souvent renvoient à l'Histoire (Bouvier, 2014a), l'une est particulière à la France, nous l'avons déjà évoquée : les enseignants sont des fonctionnaires de l'État, recrutés par l'État par des concours nationaux. Un étudiant de Bordeaux ou de Nice, à la suite de sa réussite à un concours, pourra se voir affecté

comme enseignant à Lille, à Amiens ou dans les quartiers difficiles de la région parisienne. S'il souhaite revenir dans sa ville ou région d'origine, il pourra le faire, en général par étapes, au bout de quelques années, par des « demandes de mutation au barème », véritable sport national, qui consomme une folle énergie, sert de principal « fonds de commerce » aux organisations syndicales et justifie le poids de la bureaucratie qui y consacre un temps considérable.

• **ÉVOLUTIONS DEPUIS LA FIN DES « TRENTE GLORIEUSES »**

Depuis Jean Fourastié, les économistes qualifient de « trente glorieuses », les trois décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale. On observa durant cette période un considérable essor économique des pays développés, permettant la « massification » de leurs systèmes éducatifs : scolarisation générale et dans de bonnes conditions de tous les enfants en âge de l'être : dans ces pays il n'y a pas 100 élèves par classe et les enseignants ont reçu une formation universitaire. Avec le premier choc pétrolier au milieu des années 1970, les « trente glorieuses » cédèrent la place aux « trente piteuses ». Dans cette période (qui se poursuit), on put observer en France un certain nombre d'évolutions sociétales et politiques, entraînant pour l'éducation et la formation des modifications structurelles et culturelles ; plus lentement pour ces dernières et plus lentement encore pour le registre pédagogique, au moins jusqu'à l'arrivée massive et récente d'Internet désormais entre les mains des élèves, les seuls susceptibles de pousser l'École française à la réforme !

Trois « actes » de décentralisation politique en trente ans

La Ve République (1958) a renforcé le centralisme, déjà grand, de l'État en France. Pourtant, vingt ans après sa naissance émergent à d'aller vers des formes de décentralisation politique afin de responsabiliser les acteurs locaux. En 1973, un rapport d'Olivier Guichard (ministre de droite) fut suivi quelques années après par un premier « acte » de décentralisation : une batterie de « lois Defferre » (1983-1985), du nom d'un ministre de gauche, suivi d'un « acte II » du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (2003), premier ministre de droite, à la suite d'un rapport (en 2000) d'un

ancien premier ministre de gauche, Pierre Mauroy. Se prépare un « acte III » (2013-2015) par l'actuel gouvernement de gauche (programme électoral de François Hollande), qui succède à de nombreux rapports (dont le rapport Attali en 2008) publiés durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Même les Français ne comprennent pas tout de cette obscure alchimie ! Souvent, ils ne connaissent que la surface des choses.

L'échec du droit législatif à l'expérimentation

Un élément particulier peut amener à saisir d'autres particularités du système éducatif français et de son milieu pédagogique. Dans un pays de tradition centralisatrice et pratiquant la mise en place uniforme des dispositifs décidés par l'État, l'acte II de la décentralisation a introduit une innovation majeure donnant lieu à une réforme constitutionnelle (ce n'est pas rien) : le droit pour les collectivités territoriales d'expérimenter ; c'est-à-dire, sous certaines conditions, de pouvoir, sur un temps limité, déroger à la législation, le Parlement gardant, *in fine*, le dernier mot. En 2005, sur la même idée, la loi Fillon accorda aux établissements scolaires, toujours sous certaines conditions, de pouvoir pratiquer des expérimentations pédagogiques, en sortant de certains cadres normatifs. Six ans après, le Haut Conseil de l'Éducation (Bouvier 2014b), qui devait selon la loi en faire l'évaluation, fit un constat édifiant¹⁶ : moins de 10 % des collèges, très peu de lycées et 0,5 % des écoles primaires avaient utilisé cet espace de liberté. Les enseignants qui se plaignent régulièrement d'être bridés par une réglementation qu'ils qualifient à juste titre de « tatillonne » n'ont pas saisi cette possibilité de s'en affranchir. Le feront-ils un jour ?

L'extrême faiblesse du système d'évaluation

Autre paradoxe du système éducatif français : l'évaluation. Depuis l'école primaire jusqu'à l'université, les enseignants français évaluent abondamment leurs élèves. En fait, ils leur mettent des notes sur 20 et chaque élève vise la moyenne, c'est-à-dire 10 : pour eux, « 10 c'est bien ». Il est impossible de dire ce qu'elles signifient en termes d'acquis. Chacun sait que cela a peu de sens puisque dans une discipline donnée, on fera la moyenne des notes obtenues, un 12 venant compenser

un 8 pour donner la moyenne de 10. Et pire encore, un 12 en géographie compensera un 8 en anglais pour donner la moyenne générale dont personne ne remet le sens en question. Par contre, ces évaluateurs permanents que sont les enseignants n'évaluent pas leur action et, en gros, personne ne le fait. Certes, existent encore en France des corps d'inspection pédagogique qui viennent dans la classe d'un enseignant (en moyenne tous les sept ans dans le secondaire) pour exercer un contrôle de conformité : respect des programmes, des horaires et des circulaires, observations de pratiques, mais nul ne connaît la plus-value qu'ils apportent au système, car très peu de recherches leurs sont consacrées, en dehors de Pons (2010 et 2011). Contrairement à la majorité des pays européens, l'auto-évaluation des établissements scolaires, peu présente, n'est pas encouragée.

La perspective offerte par les organisations apprenantes

Les idées issues des sciences cognitives (Bouvier, 2009), le concept de systèmes apprenants et d'intelligence collective, les nouvelles formes d'organisations en réseaux, notamment numériques, ont très peu pénétré le système éducatif français. Peut-être un peu plus l'enseignement supérieur par son rapport à la recherche (en particulier par la recherche et développement) avec différents types de *clusters* et récemment l'arrivée des *massive open online course* (MOOC). Les apprentissages collectifs ne sont pas facilités, ni encouragés, ni valorisés. La formation continue des enseignants n'a pas évolué et l'on est encore loin de formes collectives de développement professionnel, de valorisation des acquis de l'expérience et de capitalisation de connaissances telles que le pratiquent d'autres secteurs de la société, comme la santé, ou les entreprises de nouvelles technologies, par exemple. L'idée de « société de la connaissance » ne mobilise pas le milieu pédagogique qui voit en elle un cliché journalistique ou, pire encore, un simple vecteur d'idées libérales (au sens français du terme). Ainsi, l'intelligence collective est professionnellement peu valorisée et la capitalisation des acquis de l'expérience professionnelle presque inexistante au sein des établissements scolaires.

Signification et conséquences de « l'École de l'ombre » au sens de Mark Bray

Il y a plus de quinze ans, Mark Bray a commencé à publier ses recherches sur ce qu'il a nommé « l'École de l'ombre » : cela englobe tous les dispositifs d'accompagnement externes à l'école formelle, parfois gratuits, mais le plus souvent payés par les parents dont les cours particuliers et les devoirs de vacances sont les ancêtres : groupes de répétition, accompagnement, tutorat, *coaching*, aide aux devoirs, à l'orientation, sites payants, etc. Ceci peut être encouragé par les pouvoirs publics dans certains pays d'Asie, voire être quasiment obligatoire. Mark Bray (2011) a montré que ce phénomène très développé sur une partie du continent asiatique poursuit un essor rapide et même impressionnant. Désormais il concerne aussi l'Europe. Plus inquiétant encore pour nous : c'est en France que le chiffre d'affaires de cette « École du marché », qui s'ajoute aux systèmes public et privé, est le plus important en Europe. En augmentation de 10 % par an depuis plusieurs années, les économistes l'évaluent à 3 milliards d'euros en 2012. Vers quel système scolaire nous dirigeons-nous?

LA COMMISSION SCOLAIRE COMME LIEU DE GOUVERNANCE AUTONOME (1959 À 2013)?

Septembre 1959 est marqué par l'arrivée de Paul Sauvé comme premier ministre du Québec. S'amorce alors une réforme de l'État québécois. Avec l'avènement du gouvernement de Jean Lesage en juin 1960, la réforme s'est intensifiée. Elle modifiera considérablement le système d'éducation du Québec sur les plans, entre autres, de sa gouvernance et de ses structures.

Le présent texte s'intéresse à l'évolution qu'a connue de 1959 à aujourd'hui cette institution qu'est la commission scolaire comme instance de gouvernance (d'administration) au sein du système public d'éducation du Québec, institution remontant au début des années 1840. Il veut répondre aux questions suivantes : la commission scolaire est-elle encore aujourd'hui ce qu'elle était au tournant de 1959 ? Ou, à l'opposé, a-t-elle été changée d'une façon importante, voire transformée ? Dès lors, est-elle encore un organisme véritablement décentralisé?

Depuis quelques années, la commission scolaire est devenue une institution passablement controversée (Brassard, 2012). Au moment où ce texte est écrit, un comité gouvernemental en examine l'organisation et le

financement. Il n'est donc pas inutile de faire le point sur ce qu'elle est aujourd'hui par rapport à 1959. De plus, le cas de la commission scolaire du Québec peut contribuer à l'étude de l'évolution des rapports entre l'autorité gouvernementale dont dépend un organisme public quant à son existence et ce dernier.

TABLEAU 1 : CHANGEMENT DE TERMINOLOGIE ET TERMES CONSERVÉS

Terme utilisé au tournant de 1959	Terme actuellement utilisé	Année de la modification	Terme le plus souvent utilisé dans le texte	
Bill	Projet de loi		L'un ou l'autre selon le cas	
Élémentaire	Primaire	1978	Terme actuel	Terme encore utilisé chez les anglophones : <i>elementary school</i>
Lieutenant gouverneur en conseil	Gouvernement		Terme actuel, sauf citation	
Loi de l'instruction publique (LIP)	Loi sur l'instruction publique (LIP)	Vers 1979-1980	Loi sur l'instruction publique (LIP)	
Ministère de l'Éducation (MEQ)	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)	2006	Ministère de l'Éducation (MEQ)	Le nom du ministère change selon les responsabilités attribuées au ministre
Ministre de l'Éducation	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	2006	Ministre de l'Éducation	
Principal	Directeur	1978	Directeur	

Les références aux diverses législations et à leurs dispositions se feront de la façon suivante : en ce qui concerne la situation actuelle, la référence consistera tout simplement à utiliser le texte de la Loi sur l'instruction publique (LIP), version 2013, et à donner le numéro du ou des articles pertinents; lorsqu'il sera question de législations antérieures, nous utiliserons la façon convenue de citer.

Enfin, jusqu'à la déconfessionnalisation des commissions scolaires en 1997, la LIP comportait plusieurs dispositions relatives aux commissions scolaires dissidentes et à leurs commissaires qui se nommaient *syndics*. Sauf exception, nous n'y ferons pas référence.

▪ **LA NATURE ET LES PRINCIPALES PROPRIÉTÉS DE LA COMMISSION SCOLAIRE**

Au début des années 1960, la commission scolaire était définie comme une « corporation de droit public » selon la LIP (R.S., 1964, chap. 235, art. 90), formée par les commissaires et qui pouvait réaliser tous les actes aux fins pour lesquelles elle était constituée. Ce statut qui définit la nature de la commission scolaire remonte à 1846 (Audet et Gauthier, 1967, p. 16) et n'est pas très loin du modèle qui avait été adopté dans la décennie de 1820 (Proulx, 2012).

D'un côté, les spécialistes des années 1960 considèrent que cette instance, érigée en corporation de droit public au sens du Code civil et jouissant des pouvoirs d'une telle corporation, se veut un gouvernement local au même titre qu'une municipalité. En vertu de ce statut, Andrée Lajoie (1968, p. 74) considère la commission scolaire comme une entité politique juridiquement autonome. Dans le même sens, Patrice Garant (1971, p. 73) renchérit en soulignant que la jurisprudence affirme que « la commission scolaire est un corps politique, une corporation publique, un palier de gouvernement ».

▪ **1959-1964 : DES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS ET STRUCTURELS MAJEURS TOUCHANT L'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION**

À partir de 1959, la prise en charge directe de l'État sur le système d'éducation a été actualisée au moyen, notamment, de trois vagues de

changements. Tout d'abord, de nombreuses lois (1959, 1960 et 1961) ont été adoptées qui visaient, entre autres, à favoriser l'accès à l'éducation ; plusieurs portaient sur les commissions scolaires. Ensuite, dès juillet 1960, la responsabilité de l'instruction publique et du réseau des écoles professionnelles publiques a été transférée du secrétaire de la province au ministre de la Jeunesse. Enfin, la troisième vague est survenue au printemps de 1964 avec la création du ministère de l'Éducation, qui fusionnait le ministère de la Jeunesse et le Département de l'instruction publique, et avec celle du Conseil supérieur de l'éducation (CSE) et de ses deux comités confessionnels (Audet et Gauthier, 1967, p. 61 et s.).

▪ **LES CHANGEMENTS À LA NATURE ET AUX PROPRIÉTÉS DES COMMISSIONS SCOLAIRES ENTRE 1959 ET AUJOURD'HUI**

La première section de cette partie traite du pouvoir de réglementation, la deuxième, de la capacité d'autofinancement et la troisième, du type des administrateurs et des modes de leur désignation. Une quatrième section est consacrée à trois autres propriétés de la commission scolaire.

Le statut de la commission scolaire, une corporation de droit civil, qui définit pour une part la nature de la commission scolaire, est le même depuis 1959, même si la formulation dans la Loi a été modifiée (LIP, art. 113). Inutile de s'y attarder.

Le pouvoir de réglementation

Cinq domaines du pouvoir de réglementation sont examinés successivement.

Les conditions de travail

Avant 1959-1960, plusieurs législations ont fixé des normes relatives aux conditions de travail des enseignants qui ont été actualisées avec le temps. Entre autres, elles portaient sur les qualifications requises pour l'embauche, sur la procédure de l'engagement et sa durée, et sur le salaire minimum. Jusqu'en 1964, les commissions scolaires négociaient les autres conditions de travail des enseignants et toutes celles de leurs autres personnels avec leurs syndicats locaux. Ces syndicats ne disposaient pas du droit de grève, la résolution des conflits étant laissée depuis quelque temps à un mécanisme d'arbitrage.

En 1964, la loi accorde le droit de grève aux employés des services

publics, excepté aux enseignants et aux fonctionnaires. Ce droit leur est accordé en 1965, sous réserve d'assurer les services essentiels. En 1967, devant les grèves de syndicats d'enseignants qui se multiplient, le gouvernement adopte le *bill* 25 qui ordonnait le retour au travail, prolongeait les conventions collectives en vigueur tout en déterminant une échelle unique qui fixe les salaires sur la base de l'expérience et de la scolarité, et s'appliquait partout. En outre, le *bill* déterminait les modalités de la future négociation qui devait, en partie, se dérouler à l'échelon national, en particulier au regard des conditions de travail à incidences lourdes (financièrement parlant).

La prestation des services éducatifs

Depuis 1859 et jusqu'aux années 1960, diverses dispositions législatives et réglementaires ont réduit ou encadré l'autonomie de la commission scolaire en ce qui a trait à ses responsabilités touchant la prestation des services éducatifs (Stringer, 1967). Ces dispositions demeurent après 1960, sous une forme ou une autre. Entre autres :

- Conformité exigée des programmes d'études offerts à ceux approuvés par l'autorité centrale et obligation de n'utiliser que le matériel didactique approuvé;
- Détermination par l'autorité centrale du calendrier scolaire et de ce qui constitue chaque type d'école;
- Pouvoir de l'autorité centrale d'établir des règlements pour l'organisation (entre autres, de l'organisation scolaire), l'administration et la discipline des écoles (pouvoir que détient aussi la commission scolaire);
- Existence de l'inspectorat.

À partir de 1964, les fonctions et les pouvoirs exercés par l'autorité centrale (le gouvernement ou le ministre) en matière de prestation des services éducatifs ont été multipliés et de plus en plus explicités. Ainsi, en 1964, les dispositions de la LIP relatives à la prestation des services éducatifs sont inférieures à 10; aujourd'hui, on en compte plus de 20 uniquement pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Ces attributions que l'autorité centrale exerce principalement par la détermination des programmes d'études et du régime pédagogique et

par la promulgation d'une directive annuelle, visent maintenant tous les aspects du contenu et de l'organisation des services éducatifs. Elles consistent principalement en un pouvoir de réglementation, d'approbation ou d'autorisation.

L'organisation et le fonctionnement de la commission scolaire

Outre ce qui a été dit précédemment, à partir de 1959, plusieurs dispositions légales ou réglementaires ont déterminé, précisé ou modifié les attributions du président, de la commission scolaire, du directeur général et du secrétaire, entre autres, tout comme celles des directions d'établissement. En outre, plusieurs autres dispositions ont réglementé les processus de prise de décision, indiqué les matières sur lesquelles les différents acteurs doivent être consultés et fixé la composition des comités et le mode de désignation de leurs membres. Les dispositifs instaurés ne s'arrêtent pas à l'échelon de la commission scolaire elle-même. Les organismes de l'établissement doivent aussi être consultés par la commission et, dans certains cas, par la communauté.

En 1997, la disposition générale voulant que la commission scolaire puisse faire des règlements pour la régie de ses établissements a été abolie, les matières sur lesquelles son pouvoir de réglementation pouvait s'exercer ayant été peu à peu précisées. Demeure l'obligation faite à la commission scolaire de fournir à l'autorité centrale les renseignements que celle-ci demande. La commission scolaire est aussi tenue à diverses redditions de comptes tant auprès du ministre que de la population du territoire. En outre, certaines pratiques lui ont été imposées progressivement : adopter une politique de maintien ou de fermeture de ses immeubles, adopter un plan de destination de ses immeubles, mettre en place un dispositif de traitement des plaintes des élèves (ou de leurs parents), pour ne citer que ces exemples. Et, selon les cas, sont également imposées des modalités telles qu'une façon de procéder, des consultations à effectuer, notamment auprès du comité de parents, de la communauté ou de la population.

Le type de participants à l'administration de la commission scolaire et le mode de leur désignation

Aujourd'hui, sont électeurs des commissaires et admissible à la fonction toute personne ayant la qualité d'électeur selon la loi électorale. Deux parents désignés par le comité de parents de la commission scolaire siègent déjà au conseil, sans droit de vote cependant, l'un comme représentant de l'ordre primaire d'enseignement et l'autre de l'ordre secondaire. L'entrée en vigueur de certaines dispositions de la législation de 2008 ajoutera un troisième parent, choisi parmi les représentants des parents d'EHDAA, et un quatrième parent si le nombre de commissaires élus est supérieur à 10. En outre, le conseil aura la possibilité de coopter deux membres de la communauté, mais sans droit de vote.

Ainsi, le caractère démocratique et participatif de la gouvernance de la commission scolaire a été fortement amélioré et élargi, une gouvernance multijoueur (Lacroix, 2012).

Les modifications aux autres propriétés de la commission scolaire

En premier lieu, d'organisme local qu'elle était, la commission scolaire est devenue un organisme régional ou, comme c'est le cas de la CSDM, supralocal. Elle n'est plus un organisme attaché à une collectivité locale. Le local, c'est l'établissement.

Cette évolution est attribuable à l'accroissement considérable de la taille de la plupart des commissions scolaires tant sur le plan de leurs effectifs scolaires que sur celui de leur personnel et du nombre de leurs établissements. L'accroissement découle de plusieurs facteurs : la croissance démographique qui a varié selon les époques et les régions, l'élargissement de la période de fréquentation obligatoire et du droit à recevoir des services éducatifs, le passage des écoles professionnelles spécialisées sous la responsabilité des commissions scolaires, l'expansion vers le préscolaire et l'éducation des adultes et la modernisation de l'administration publique, auxquels il faut ajouter les regroupements (fusions) de commissions scolaires.

La conséquence de ce changement est la distance, inévitable, qui s'est peu à peu installée entre la commission scolaire et la population de son territoire tout comme entre elle et ses établissements. La commission scolaire n'est

plus un organisme de proximité par excellence, comme elle l'a été pendant longtemps, même si en tant que structure intermédiaire, elle demeure plus proche des milieux que ne l'est le Ministère.

ORGANISATION ET ACTUALISATION

DES INSTRUMENTS DE GESTION PAR RÉSULTATS DANS LES ÉCOLES PUBLIQUES

L'administration publique est un ensemble organisé de pratiques de gestion des biens publics. La notion de service public est consubstantielle à celle d'administration publique et rejoint l'idée qu'elle est une façon de répondre, dans l'intérêt général et pour le bien commun, aux besoins exprimés par la population et retenus par le pouvoir politique.

Deux modes d'organisation de l'administration publique se déploient au cours du dernier siècle. Le mode bureaucratique a pour fondement la domination légale (plutôt que traditionnelle ou charismatique) et s'inspire des règles du droit. Dans l'État de droit, les administrateurs publics exercent leurs fonctions grâce aux balises définies par des normes juridiques hiérarchisées. Au sommet de la pyramide se trouve la constitution du pays. Viennent ensuite les normes relatives aux lois, aux règlements et aux directives. Les décisions administratives se situent à la base. Le pouvoir d'un administrateur public est ainsi encadré par cette hiérarchie de normes puis régi par le principe d'impersonnalité, illustré par Max Weber (1921, p. 18) qui conceptualise le mode bureaucratique : « Sans haine et sans passion, de là sans amour et sans enthousiasme, sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction sans considération de personne; formellement, de manière égale pour tout le monde ». Alfred Sauvy (1956) et Michel Crozier (1963) rappellent les limites du mode bureaucratique. Récemment, ses problèmes structurels deviennent plus évidents : lenteur, immobilisme, influence outrancière des administrateurs publics qui conduisent à l'établissement d'une technocratie (Charbonneau, 2011).

LA MÉTHODE

Nous étudions les politiques publiques de l'éducation en nous inspirant de deux modèles théoriques. Tout d'abord, l'approche cognitive et normative d'analyse des politiques (Muller, 2000) centrée sur la notion de référentiel ou « vision du monde » qui conditionne l'action publique. Elle repose sur le postulat selon lequel les politiques sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes. Elle cherche à préserver les acquis de l'approche par les acteurs tout en intégrant la dimension globale. « Cette vision du monde produite dans le cadre d'une politique [...] n'est pas un consensus [...] mais un espace de sens où vont se cristalliser les conflits » (Muller, 1995, p. 160). Les conflits sur le référentiel naissent lors des transitions entre des visions dominantes, révélant des dissensions entre les tenants du système de sens traditionnel et les partisans du changement. Les conflits dans le référentiel portent sur la répartition des ressources entre les acteurs, à l'intérieur d'un même système de référence.

« Le référentiel, ce n'est pas seulement du discours ou des idées [...]. Le référentiel, ce sont des idées en action » (Muller, 1995, p. 161). Cette approche est complémentaire à celles qui s'intéressent à la joute politique entre les acteurs.

▪ **L'ORGANISATION DES INSTRUMENTS DE GESTION PAR RÉSULTATS**

L'objectif de cette section est de rendre compte de la manière dont est organisée dans les écoles publiques du Québec la gestion par résultats. Sur le plan des instruments, le principe de la hiérarchie des normes s'applique, comme dans le cas des lois : 1) Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) se dote d'un plan stratégique et chaque commission scolaire adopte aussi un plan stratégique; 2) Une convention de partenariat entre le MELS et la commission scolaire traduit la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire; 3) Cette dernière conclut avec chacun de ses établissements une convention de gestion et de réussite éducative; 4) Chaque établissement adopte, réalise et évalue son projet éducatif; 5) Le plan de réussite de l'école propose des moyens concrets pour favoriser la réussite scolaire des élèves.

Les plans stratégiques

La planification stratégique répond au désir du gouvernement d'introduire la GPR dans ses ministères. Elle impose la notion de performance, la mesure des résultats et l'adaptation des activités en fonction de l'évaluation des résultats (Martin et Jobin, 2004). Depuis l'adoption de la LAP en 2000, chaque ministère élabore un plan stratégique. La planification stratégique se pratiquait toutefois avant l'adoption de cette loi. Elle était perçue alors comme un moyen d'améliorer la gestion des organisations publiques dans un contexte de compressions budgétaires (Bernier, 1998). La planification stratégique est liée aux principes du NMP. C'est un « processus permettant d'établir les orientations générales de l'organisation en définissant sa mission, ses objectifs, ses valeurs et sa philosophie de gestion, les produits et services qu'elle entend offrir et les moyens qu'elle compte utiliser pour atteindre ses objectifs » (Charih et Paquin, 1993, p. iii).

Le plus récent plan stratégique du MELS couvre la période comprise entre 2009 et 2013. On y retrouve les éléments prescrits par la LAP : le contexte et les enjeux, la mission, la vision, les valeurs, les orientations stratégiques incluant les axes d'intervention, les objectifs ciblés et les indicateurs permettant de mesurer les résultats. La persévérance et la réussite scolaires, l'amélioration de la performance et la reddition de comptes sont les enjeux. Le système d'éducation doit être performant dans un contexte de mondialisation. Si le Québec veut s'y tailler une place et avoir une main-d'œuvre qualifiée, les conditions doivent être mises en place pour permettre à la présente génération de réussir ses études. Huit orientations sont retenues et pour chacune, des axes d'intervention sont dégagés. À partir de ces axes, le MELS définit des objectifs et des indicateurs. Au total, il y a 18 axes d'intervention, 49 objectifs et 90 indicateurs.

La convention de gestion et de réussite éducative

La commission scolaire convient annuellement avec chacun de ses établissements, dans le cadre d'une convention de gestion et de réussite éducative, des mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des

objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat (LIP, art. 209.2). La convention de gestion tient compte du plan de réussite de l'école et prévoit les modalités de la contribution de l'établissement; les ressources que la commission scolaire lui octroie pour atteindre les buts poursuivis et les objectifs mesurables prévus; les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement; les mécanismes de suivi et de reddition de comptes mis en place par l'établissement (LIP, art. 209.2). Puisque cette convention précise les moyens que la direction met en œuvre pour atteindre les buts du plan stratégique de la commission scolaire, la mobilisation de l'équipe-école est nécessaire. La convention doit être soumise en consultation et approuvée par le conseil d'établissement.

Le projet éducatif

L'obligation d'élaborer un projet éducatif découle de l'adoption de la LIP en 1988. Cette loi encadre la mission de l'école ainsi que les rôles et les responsabilités de la direction. L'école a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves afin de favoriser leur réussite scolaire. Cette mission doit être réalisée dans le cadre d'un projet éducatif (LIP, art. 36).

▪ **L'ACTUALISATION DES INSTRUMENTS DE GESTION PAR RÉSULTATS**

L'objectif de cette section est d'expliquer la manière dont s'actualise dans les écoles publiques du Québec cette gestion par résultats. Des entrevues avec huit directions d'école primaire permettent de dégager leur conception des fondements de la gestion par résultats (comment elles perçoivent le phénomène) et la façon dont elles utilisent concrètement les instruments de gestion par résultats dans leur école.

Les fondements de la gestion par résultats

La gestion par résultats impose de déterminer des objectifs mesurables afin d'atteindre des résultats et d'en rendre compte. Nous présentons ici la conception des directions d'école en regard de trois thèmes qui se sont dégagés des entrevues : l'atteinte des résultats, le caractère mesurable des objectifs et la reddition de comptes. La conception se définit comme le jugement porté par les directions sur les fondements de ce mode de gestion.

De façon générale, le fait de cibler des objectifs pour atteindre des résultats est vécu de façon positive. Pour certaines directions (D, F, G), cela va de soi : « On travaille avec des objectifs dans la vie de tous les jours [...]. Ça nous donne une direction [...]. C'est bon de les écrire, c'est visuel » (G). Il s'agit d'un processus nouveau qu'elles doivent mieux intégrer : les directions font référence au métier d'enseignante qu'elles exerçaient auparavant, sur-tout préoccupées alors par la pédagogie (F, G, H). Elles considèrent l'atteinte de résultats comme un défi les obligeant à s'améliorer (D, H). Cependant, c'est une responsabilité qu'elles partagent peu avec leurs collègues : « On tente d'impliquer notre personnel, mais c'est beaucoup nous qui sommes porteurs de tout ça [...]. On n'est pas mal seule dans notre bureau » (C). Une direction considère cette obligation de résultats intéressante puisqu'elle lui permet d'analyser des aspects de l'école qui n'avaient pas retenu son attention jusque-là (C). Une autre y voit un manque de souplesse, la contraignant à trouver des objectifs dans des sphères qu'elle juge moins pertinentes pour son école (G). Certaines jugent qu'elles ont maintenant une meilleure connaissance de leur milieu et de leur personnel (E, F). Une autre affirme qu'elle fait un meilleur suivi auprès de son personnel puisqu'elle doit maintenant s'assurer qu'il met en place des moyens pour garantir le succès de tous ses élèves (A). Plusieurs directions déplorent le peu de pouvoir qu'elles ont par rapport à l'atteinte d'objectifs spécifiques et préfèrent souvent parler de manière générique de l'obligation de favoriser la réussite scolaire (C, E, F, H).

Les instruments de la gestion par résultats

Les objectifs sont évalués grâce à l'analyse des résultats scolaires et des informations des outils de consignation (A, C, E). Toutefois, des directions (G, H) n'utilisent que les instruments de consignation pour réaliser cette évaluation. Les résultats scolaires sont pris en considération de façon parallèle et ne font pas l'objet des analyses. « On a bâti des outils de consignation et ces outils sont rapportés en rencontres mensuelles et on se les partage. [...] On recueille les feuilles à la fin de l'année ou lors des mensuelles et je fais une compilation du nombre d'activités [qui constituent

les cibles à atteindre] qui ont été faites » (G). Cette évaluation se fait de différentes façons : en continu par des rencontres informelles (A, E, H), à l'occasion des rencontres mensuelles ou lors de la remise des bulletins scolaires (A, B, C, G). Pour certaines directions (B, C, E, F), l'obligation d'actualiser les cibles n'est pas un geste spontané. Pour d'autres (A, H), cette action est intégrée à leur pratique de gestion.

DISCOURS D'EXPERTS ET TYPOLOGIE DES CONCEPTIONS DES UNIVERSITÉS : LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

Dans nos recherches antérieures, nous avons validé une typologie des conceptions des universités à l'aide d'un processus d'anasynthèse. La typologie complète issue de cet exercice a été publiée dans la *Revue canadienne d'enseignement supérieur* et la méthodologie utilisée dans sa validation est discutée dans la revue *Mesure et Évaluation* (à paraître). Le but de cet article est de présenter le discours des experts sur chacun des types de conceptions des universités et de dégager de ce discours les liens entre les conceptions décrites et les modes de gouvernance préconisés.

Les universités sont des institutions complexes. Leur mission fondamentale repose sur la production, la création, la conservation, la transmission et la diffusion des savoirs. Leurs activités d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité constituent le socle commun sur lequel elles ont édifié leur spécificité. Les universités conjuguent au pluriel les incarnations de leurs missions dans des dynamiques qui n'excluent pas la concurrence, l'antagonisme et les contradictions (Birnbaum, 1988). Elles contribuent au développement de leur communauté sur plusieurs plans et à des échelles diverses. Le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur repose sur l'agencement incertain et complexe des valeurs, des intérêts, des objectifs et des actions d'une multitude d'acteurs, tant internes qu'externes, couvrant un large spectre de disciplines. Par conséquent, les résultats de leurs actions ne peuvent être considérés comme « linéaires » et parfaitement prévisibles, ce qui a valu aux institutions universitaires d'être qualifiées de bureaucratie professionnelle (Mintzberg, 1990), d'anarchie organisée (March et Olsen, 1979) ou de système de couplage souple (Weick, 1976).

▸ **LE CONCEPT DE GOUVERNANCE**

Selon Philippe Moreau Defarges (2003, p. 9), la notion de gouvernance émerge au début des années 1990 avec la parution de volumes collectifs anglo-américains (Roseneau et Czempiel, 1992; Kooimn, 1993; James, March et Olsen, 1995). Par la suite, diverses commissions et instances pour l'étude de la gouvernance ont été créées et une multitude d'articles ont été publiés sur la gouvernance des entreprises. La gouvernance envisage l'entreprise comme une totalité vivante et dynamique qui assure la prise en compte des intérêts des différents protagonistes.

▸ **LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE**

L'action de gouverner suppose aussi que l'on s'interroge sur la direction dans laquelle on souhaite piloter le navire et implique une réflexion sur la finalité de l'action (Baron, 2003).

La littérature sur la gouvernance et sur les modèles de gouvernance en enseignement supérieur abonde (Askling, 2001). Les modèles recensés tentent de trouver un équilibre entre la centralisation et la décentralisation, entre les influences internes et externes, entre la stabilité et la flexibilité organisationnelles.

On pourrait dire qu'il existe deux modèles idéaux de gouvernance en enseignement supérieur : à une extrémité, le modèle décentralisé où l'établissement est complètement auto- nome et, à l'autre, le modèle où l'établissement est complètement dépendant d'une entité centralisée. Dans la réalité, ces modèles n'existent pas à l'état pur, mais plusieurs variantes en sont des dérivés.

Burton R. Clark (1983) conçoit les établissements d'enseignement supérieur comme soumis à un jeu de forces qu'il illustre par un triangle de tensions émanant de trois sources : le milieu professionnel, l'État et le marché. Pour Richard C. Richardson, Kathy Bracco, Patrick M. Callan et Joni E. Finney (1998), les politiques de l'État, de façon explicite ou par

défaut, jouent un rôle de balancier entre l'influence du marché et l'influence académique des établissements d'enseignement supérieur. Selon Manuel Crespo (2001), on note une tendance vers le modèle marché. Les mécanismes de marché et l'autorégulation institutionnelle prennent de plus en plus l'avant-scène dans la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. La tendance à adopter un modèle supermarché (c'est-à-dire une stratégie en fonction des différentes clientèles) se remarque, entre autres, par la stratification des clientèles et la spécialisation des universités (universités d'élite, de masse et spécialisées). Dans une approche comparative et nationale, Alberto Amarald, Glen Jones et Berit Karseth (2002) proposent une classification des modèles dans laquelle chaque système national représente une approche de la gouvernance (*Continental Europe Model, United Kingdom Model, United States Model*) :

- *Continental Europe Model* : l'université est d'abord une institution étatique, un instrument pour le développement économique et social de l'État;
- *United Kingdom Model* : le pouvoir est partagé entre les professeurs et les administrateurs institutionnels. C'est l'autonomie institutionnelle qui importe;
- *United States Model* : les professeurs possèdent peu de pouvoir, il est d'abord partagé entre les administrateurs et les différentes parties prenantes.

TABLEAU 1 : LES CONCEPTIONS DES UNIVERSITÉS ET LEUR SYSTÈME DE GOUVERNANCE

Conception	Système de gouvernance
Service public	Planification bureaucratique État
Marché (système client, demande)	Marché
Académique	Gestion par les pairs Liberté académique
Apprenante Communauté universitaire	Gestion collégiale

Gestion décentralisée et démocratique

Entrepreneuriale

Chefs de file
Équipe de gestion
Équipe de recherche (système producteur, offre)

Politique

Conseil d'administration

Instances de gestion

Relations humaines

Gestion stratégique des ressources humaines

DÉMOCRATISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET EMPRISE DES PARCOURS : COMPARAISON ENTRE LA FRANCE, LA SUISSE ET LE CANADA

La fin du XX^e siècle a été caractérisée par un développement sans précédent des systèmes scolaires dans le monde entier. Dans les pays industrialisés, cette expansion se traduit par la massification de l'enseignement à tous les niveaux, y compris l'enseignement supérieur (Dubet, 1994). Ainsi, comme l'indique l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2012), le taux de participation à l'enseignement supérieur en 2010 est en moyenne de l'ordre de 54 % chez les hommes et de 68 % chez les femmes dans les pays membres, tout en variant d'un pays à l'autre.

Si cette massification est manifeste dans l'ensemble des pays industrialisés, jusqu'à quel point implique-t-elle une démocratisation ? Sur cette question, les avis sont plutôt partagés en fonction du sens donné à ce concept. Déjà dans la *Reproduction*, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron (1970) mettaient en garde contre la tendance à considérer l'accroissement des effectifs dans l'enseignement supérieur comme un synonyme de la démocratisation des universités. En effet, depuis que l'enseignement secondaire est obligatoire et gratuit, les inégalités sociales ont fortement diminué, mais elles se sont déplacées et recomposées dans l'enseignement supérieur pour le cas français (Duru-Bellat, 2003; Duru-Bellat et Kieffer, 2008). Selon Antoine Prost (1992) et Samuel R. Lucas (2001), il importe de faire la distinction entre la démocratisation *quantitative*

et la démocratisation *qualitative*. L'augmentation du nombre de jeunes est certes un indicateur de démocratisation, mais il peut masquer des formes d'exclusion à l'égard de certaines catégories sociales (minorités ethniques, jeunes issus de familles défavorisées ou de milieux ruraux, etc.). Cette situation est loin d'être particulière à la France comme l'illustrent les récentes études menées dans plusieurs pays : par exemple en Australie (Chesters et Watson, 2013), aux États-Unis (Alon, 2009), au Royaume-Uni (Boliver, 2011; Winterton et Irwin, 2012) ou en Belgique (Maroy et Van Campenhoudt, 2010).

Plusieurs interprétations empruntées à la sociologie de l'éducation sont avancées pour expliquer la persistance des inégalités sociales, et ce, malgré les politiques éducatives et l'ouverture de l'école. La première s'inspire de la théorie de la reproduction soutenue par les sociologues de l'école marxiste dont Bourdieu et Passeron ont été les pionniers (1964 et 1970). Ces auteurs insistent sur le fait que le système scolaire a une fonction de reproduction du système social et donc de ses inégalités. L'école selon Bourdieu va avoir comme rôle central de légitimer ces disparités sociales, et le positionnement scolaire des élèves est la traduction de leur origine sociale, médiatisé par les dispositions socialement déterminées ou l'*habitus* de l'individu. Ainsi, les enfants de la classe dominante disposent d'un capital culturel qui leur permet de s'adapter plus facilement aux exigences scolaires et, par conséquent, de mieux réussir dans leurs études.

La seconde explication repose sur la théorie du choix rationnel développée par Raymond Boudon (1974). Les cursus scolaires sont constitués d'une série d'étapes où l'individu effectue un choix, s'engage dans une stratégie d'investissement à partir de l'analyse qu'il fait des bénéfices escomptés et des coûts anticipés. L'auteur décompose l'effet de l'origine sociale : tout d'abord, l'influence indirecte s'exerce par l'intermédiaire des performances scolaires surtout au niveau élémentaire et secondaire; ensuite, l'influence directe s'exprime par les divergences de choix scolaires aux différentes étapes du parcours scolaire, notamment le choix de l'orientation à chaque niveau de scolarité supplémentaire. La situation sociale des familles des élèves fait en sorte qu'ils apprécient différemment le risque, les coûts et les

avantages de l'investissement scolaire. De fait, comme le note Marie Duru-Bellat (2003), l'influence de l'origine sociale sur la participation aux études supérieures varie en fonction des performances scolaires de l'élève au secondaire. À performances supérieures comparables, il n'existe pas de disparités entre les jeunes d'origine sociale favorisée et ceux d'origine modeste. Par contre, à performances scolaires moyennes ou faibles comparables, la proportion des jeunes d'origine sociale favorisée poursuivant les études postsecondaires est nettement supérieure à celle de leurs pairs d'origine modeste. Les recherches empiriques révèlent que, dans un contexte démocratique, les choix individuels l'emportent sur les écarts de performances (Jackson et autres, 2007; Schindler et Lörz, 2011; Schindler et Reimer, 2011), tout en étant étroitement liés à l'origine sociale.

Dans la mesure où, malgré les politiques d'égalité des chances, les inégalités sociales persistent, doit-on encore les remettre en question ou en conclure que leur contribution à la réduction du lien spécifique entre l'origine sociale et la scolarité a plafonné ? Les travaux menés sur les comparaisons internationales penchent plutôt pour la première proposition. Comme le souligne Duru-Bellat (2003), les politiques éducatives constituent d'abord un cadre d'offre dont l'effet sur la démocratisation scolaire est conditionné par les règles instituées pour accéder aux niveaux supérieurs. Quel que soit le volume de cette offre, la démocratisation de l'enseignement supérieur dépend d'abord de l'organisation du système éducatif dont l'influence repose sur deux paramètres principaux : l'ampleur de la sélectivité et de la différenciation des itinéraires scolaires (Andres et Pechar, 2013). Plus la sélection est forte et plus les itinéraires sont différenciés, plus les cheminements menant à l'enseignement supérieur ou à la formation professionnelle sont cloisonnés et sont segmentés en fonction de l'origine socioéconomique. Les élèves d'origine sociale modeste se retrouvent davantage dans des filières de formation professionnelle de courte durée avec des possibilités de réorientation très limitées. À l'inverse, l'organisation du système scolaire peut laisser plus de place à des filières scolaires indifférenciées en minimisant les pratiques de sélection précoce, mais aussi en favorisant les bifurcations (Bidart, 2006) d'une filière à l'autre. De tels

systèmes sont susceptibles d'être socialement plus équitables et d'atténuer les barrières entre le secondaire et le supérieur (Dupriez et Dumay, 2005). Certes, l'absence de sélection précoce ou l'allongement du tronc commun peut réduire les inégalités sociales, mais ne permet pas de les supprimer.

Quelles que soient les réformes instaurées, l'organisation des systèmes scolaires s'inscrit toujours dans les régimes de politiques publiques (Chauvel, 2008; Verdier, 2008; Beblavý, Thum et Veselkova, 2011; Willemse et De Beer, 2013). Comme le note Duru-Bellat (2002), la part de la variance des inégalités scolaires expliquée par l'origine sociale dans un même pays est plus ou moins constante dans le temps. Les inégalités tiennent, d'une part, à l'orientation idéologique de chaque pays en matière de conception et d'organisation des politiques sociales et, d'autre part, à la relation traditionnelle établie entre le secteur économique et chaque niveau d'enseignement (Pechar et Andres, 2011; Andres et Pechar, 2013).

À la lecture de ces différentes approches, le présent article vise ainsi à revisiter les théories de la reproduction et du choix rationnel pour analyser les politiques éducatives quant à leur influence sur les inégalités sociales d'accès à l'enseignement supérieur. Plus précisément, nous cherchons à montrer, à partir de trois cas (France, Suisse et Canada), qu'il existe un lien entre l'origine sociale et les parcours scolaires conduisant aux études supérieures, et que ce lien peut varier selon l'organisation des systèmes éducatifs et la configuration des cheminements scolaires. Dans cette perspective, nous tenterons de répondre aux deux interrogations suivantes :

- Dans quelle mesure l'organisation des trajectoires scolaires et les parcours (professionnel ou général) menant à l'enseignement supérieur favorisent-ils la mobilité sociale ou au contraire la reproduction des inégalités ?
- Dans quelle mesure la comparaison est-elle possible entre la France, la Suisse, et le Canada?

Avant de nous exprimer sur ces questions à partir de données empiriques, nous décrivons brièvement les trois systèmes scolaires pour en dégager les différences. Ces pays ont été choisis en raison des disparités qui les caractérisent sur le plan de l'organisation de leurs systèmes éducatifs.

▪ **L'ORGANISATION DES CURSUS SCOLAIRES**

En France, il existe un système scolaire unique et centralisé et le cheminement vers les études supérieures est uniforme sur tout le territoire. La politique éducative du ministère de l'Éducation nationale se traduit actuellement par trois grands objectifs : 1) l'accès à une qualification minimale comme le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) au lycée professionnel; 2) le niveau baccalauréat pour 80 % d'une classe d'âge; 3) la sortie au niveau de la licence pour au moins 50 % d'une génération. Mais avant de parvenir à la licence, des paliers importants dans l'enseignement secondaire contraignent les familles et les élèves à effectuer des choix, notamment en fin de collège et de lycée qui marque la fin des études secondaires. Les processus d'orientation et de sélection présents à toutes les étapes de la scolarité contribuent à la différenciation des parcours d'études des jeunes.

La scolarité obligatoire commence à 6 ans et prend fin à 16 ans. Au terme du collège unique, à 14-15 ans, les élèves peuvent aller au lycée pour préparer un baccalauréat général ou technologique (trois ans), ou en formation professionnelle (au lycée professionnel ou par apprentissage) pour préparer en deux ans un CAP et, par la suite, un baccalauréat professionnel en deux ans. Cependant, un certain nombre de jeunes quittant l'école sans diplôme ou sans qualification témoigne des échecs rencontrés dans le système éducatif et d'un décrochage scolaire pour certains (12 %). La terminale (dernière année des études secondaires) au lycée marque un autre moment clé, lorsque l'élève à l'âge de 18 ans va choisir ses études postsecondaires et lorsque les établissements supérieurs vont sélectionner les bacheliers, à l'exception de l'université. Selon les données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP, 2013a), la part des bacheliers dans une génération est actuellement de 68 %, variant de 85 % pour les enfants de cadres à 57 % pour les enfants d'ouvriers et employés. Si l'accès à l'enseignement supérieur s'est démocratisé à la fin du XX^e siècle en France, les disparités liées à l'origine sociale perdurent au fil du temps. Plus de la moitié des finissants du secondaire en 1995 accèdent aux études supérieures, mais cela concerne 83 % des enfants de cadres supérieurs et seulement 31 % des enfants d'ouvriers et d'employés en fonction du type de

baccalauréat (DEPP, 2013b).

La réforme de la filière professionnelle engagée depuis de nombreuses années, dont la création du baccalauréat professionnel, avait pour objectif de conduire le plus grand nombre de jeunes au baccalauréat et de faciliter la poursuite des études aux niveaux postsecondaires. Ces politiques éducatives ont entraîné une augmentation des bacheliers et offert des opportunités nouvelles aux élèves issus de milieux populaires. Néanmoins, l'indéniable démocratisation du baccalauréat se traduit par une démocratisation plus limitée de l'accès au supérieur (Duru-Bellat et Kieffer, 2008), car les débouchés ne dépendent pas du diplôme, mais du type de filière suivie et du baccalauréat obtenu. Certes, la démocratisation a permis à de nombreux jeunes de milieux défavorisés d'obtenir le baccalauréat et, avec ce sésame, d'atteindre l'enseignement supérieur. Cependant, n'ayant pas toujours le choix aux différents paliers d'orientation au secondaire puis au supérieur, étant donné leur milieu peu favorisé et leur scolarité antérieure, ils se dirigent davantage vers les filières professionnelles. Ce décalage a des répercussions sur l'obtention du diplôme et, par la suite, sur leur insertion professionnelle. Ainsi, un enfant de cadre a quatre fois plus de chances qu'un enfant d'ouvrier de devenir lui-même cadre au bout de trois ans de vie active, et deux fois moins de risque d'être au chômage (Céreq, 2012).

Contrairement à la France, la Suisse est un État fédéré et il n'existe pas de système scolaire unique. L'éducation relève de la juridiction cantonale et, bien que certaines similitudes existent au sein de la fédération, chaque canton organise son système éducatif à sa manière. Jusqu'à tout récemment (en 2010), la durée de la scolarité obligatoire était de neuf ans, soit jusqu'à l'âge de 15 ou 16 ans dans l'ensemble de la Suisse. Elle varie depuis entre les cantons : 15 d'entre eux ayant approuvé le *Concordat HarmoS* (accord inter cantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire³) et 11 l'ayant rejeté. Sur le plan de l'organisation des trajectoires scolaires, la Suisse se distingue largement de la France. La formation professionnelle y est socialement plus valorisée. De plus, le système éducatif suisse se caractérise par une sélection précoce des élèves, vers l'âge de 12 ans, au sein de différentes filières hiérarchisées selon les résultats scolaires individuels.

Ainsi, cette première orientation définit dans une large mesure les opportunités de formation post obligatoire. La plupart des jeunes Suisses qui terminent leur enseignement obligatoire à l'âge de 15 ou 16 ans s'inscrivent à divers programmes de formation professionnelle qui durent généralement de deux à quatre ans (Cortesi et Imdorf, 2013).

Dans l'ensemble des provinces et territoires, la scolarité est obligatoire jusqu'à 16 ans. À la fin des études secondaires, que les jeunes terminent à l'âge de 17 ans au Québec et 18 ans dans le reste du Canada, la plupart des finissants poursuivent des études supérieures, soit 56 % des garçons et 69 % des filles, dont une forte majorité s'inscrit à l'université : 31 % chez les garçons et 45 % chez les filles (Finnie et Mueller, 2008). Il n'existe pas de sélection avant la fin du secondaire, mais après la 3^e année l'élève peut choisir entre la formation générale et la formation technique. La majorité opte pour la formation générale, mais les diplômés des deux types de formation sont admissibles au supérieur après examen de la qualité du dossier scolaire. De plus, il existe des cours préparatoires pour les études universitaires et collégiales, auxquels la majorité des élèves s'inscrivent pour maximiser leurs chances d'admission aux études supérieures.

Les systèmes éducatifs français, suisse et canadien sont donc différents. En France, le parcours des élèves est le résultat d'un processus d'orientation et de moments clés avec des choix, des opportunités et des contraintes dans un cadre institutionnel précis qui met en place les grands mécanismes de régulation des flux d'élèves basés sur les performances scolaires. La France dispose d'un système éducatif centralisé et unitaire pour l'ensemble du territoire, mais dans lequel la formation professionnelle est peu ou pas valorisée. En raison de l'organisation spécifique du système scolaire, l'accès à l'enseignement supérieur peut se faire différemment pour divers groupes sociaux d'élèves dans chacun des pays. Dans la suite du texte, nous allons utiliser la notion de « parcours scolaire » pour analyser les cursus scolaires et établir une comparaison entre les trois pays. Nous sommes surtout intéressés par le renforcement éventuel des inégalités scolaires découlant de politiques destinées à accroître l'inscription des jeunes dans l'enseignement supérieur. Ont-ils les mêmes chances d'accéder à l'enseignement supérieur

dans les trois pays, quelles que soient leurs origines sociale, culturelle et économique? Nous nous focalisons sur les élèves issus de milieux socialement défavorisés, en référence au statut socioéconomique des parents, et nous examinons dans quelle mesure le lien entre celui-ci et les parcours conduisant aux études supérieures peut être renforcé ou atténué par l'organisation du système scolaire.