



Décentralisation et concurrence dans le système d'éducation québécois et leurs effets sur le travail des enseignants

Louis LEVASSEUR¹

Université de Montréal, Canada

Il existe, depuis les années 1960 au Québec, un parti pris en faveur de la construction d'un système d'éducation démocratique. La récente politique de décentralisation initiée par le Ministère de l'Éducation et légitimée à partir de principes démocratiques doit favoriser la participation des acteurs locaux et particulièrement des parents dans la gestion des établissements scolaires. Cette politique est pourtant venue renforcer une certaine dualisation du système d'enseignement entre les établissements fréquentés par des élèves qui présentent des problèmes d'apprentissage ou encore de comportement et les établissements regroupant les « bons élèves ». Les effets de la décentralisation jumelés à ceux de la concurrence entre établissements, celle-ci étant elle-même exacerbée par le consumérisme de certains parents, contreviennent à l'idéal démocratique proclamé par le Ministère de l'Éducation du Québec. Ils alourdissent également la tâche des enseignants dans les établissements plus difficiles.

Les sociétés industrielles subissent depuis le début des années 1980 d'importantes transformations qui touchent directement à leurs modes d'administration : essoufflement de l'État Providence dont les premiers signes remontent au moins à la fin des années 1970, crise des finances publiques, triomphe de nouveaux principes managériaux issus du nouvel esprit du capitalisme et qui tendent à se substituer aux modes de gestion bureaucratiques (Boltanski & Chiapello, 1999). L'action centrale de l'État serait en déficit de légitimité par rapport à de nouvelles formes de gestion néolibérales. La mondialisation de l'économie n'est pas étrangère à ces changements administratifs, les valeurs de performance et d'efficacité tendant à l'emporter sur celles de stabilité et de conformité aux règles étatiques. Ajoutons à ces changements administratifs et économiques des changements sociodémographiques. Les vagues d'immigration posent aux sociétés le défi de définir les références servant d'assises à la culture commune.

Les systèmes d'éducation ne demeurent pas imperméables à de tels changements administratifs, économiques ou sociodémographiques. On

1. Contact : louis.levasseur@umontreal.ca



parle d'ailleurs de plus en plus en éducation de décentralisation, de gouvernance, d'obligation de résultats (Lessard & Meirieu, 2004), d'économie du savoir mais également de pluralisme et d'intégration. Mais face à la nécessité de former une jeunesse capable de relever les défis de la nouvelle économie mondiale et à la nécessité d'intégrer les élèves d'immigration récente ou encore menacés d'échec scolaire et de précarité sociale, quel rôle l'éducation doit-elle jouer ? A la question sociale de savoir à qui doit s'adresser prioritairement l'éducation, à une élite ou à l'ensemble des élèves, à celle plus culturelle de savoir quelles connaissances et valeurs transmettre aux étudiants s'en ajoutent d'autres de nature plus administrative : comment dynamiser les systèmes éducatifs ? Quels modes de gestion privilégier afin d'augmenter le rendement de l'éducation ?

De telles questions sociales, culturelles et administratives sont caractéristiques des débats d'idées qui s'inscrivent dans le contexte des transformations apportées aux systèmes d'éducation. Dans le cas du Québec, nous avons assisté depuis une quinzaine d'années dans les ordres d'enseignement primaire et secondaire, à une importante réforme du curriculum, à deux réformes de la formation des enseignants², à une redistribution du pouvoir entre les principaux acteurs de l'éducation, à l'introduction de nouveaux principes de gestion, à l'émergence d'un modèle marchand, à la déconfessionnalisation et à la fusion des commissions scolaires, à l'accentuation de la division du travail entre agents scolaires et à d'importantes modifications dans la gestion des élèves exclus des classes régulières.

Plutôt que d'esquisser un survol de tous ces changements, nous centrerons notre attention sur ceux qui touchent à la mise en place de nouveaux modes de gestion redéfinissant le rôle central de l'Etat et favorisant la participation de nouveaux acteurs à la régulation du système scolaire. Non seulement la décentralisation et l'autonomie de gestion consentie aux établissements engendrent-elles d'importantes modifications dans les pratiques des acteurs de l'éducation, mais ce faisant, elles ont de très fortes incidences à la fois sur la mission sociale de l'école québécoise (démocratisation de l'enseignement, intégration) depuis les années 1960 ainsi que sur le travail effectué par les enseignants.

Dans cet article, nous esquisserons d'abord 1) un bref historique du système éducatif québécois depuis les années 1960, 2) une généalogie et une critique de l'idée de gouvernance au Québec. Nous montrerons ensuite 3) les conséquences du pouvoir exercé par les nouveaux acteurs de l'éducation sur la régulation du système scolaire et 4) la manière dont ces changements de politiques d'éducation affectent le travail des enseignants.

2. Précisons toutefois que la formation des enseignants œuvrant au préscolaire, primaire et secondaire a lieu à l'université.



Quelques repères historiques : la mise sur pied d'un système d'éducation de bien commun

Des transformations majeures du système éducatif québécois ont eu lieu dans les années 1960. Les forces progressistes des années 1960 qui ont engagé la société québécoise dans une voie accélérée de modernisation ont adressé de vives critiques à l'enseignement classique ayant dominé l'ancien système éducatif pendant plus de trois siècles. La principale dénonçait son travail de reproduction des privilèges de classe et sa sélection des élèves selon leur appartenance sociale. Tandis que la majorité des enfants des milieux populaires fréquentaient l'enseignement public et s'orientaient dès la fin du primaire vers le marché du travail afin d'occuper des métiers techniques ou peu qualifiés, les enfants de la bourgeoisie fréquentaient les collèges classiques, correspondant à un enseignement secondaire privé³, et s'orientaient par la suite vers les voies royales de l'enseignement universitaire (médecine, droit, théologie) donnant accès aux professions libérales. L'ouverture à de nouveaux univers de connaissances, à savoir la science, la technique et la culture moderne de masse permettant à chacun de suivre un parcours scolaire conforme à ses aptitudes et à ses centres d'intérêts et le développement de l'enseignement postsecondaire, collégial et universitaire, s'inscrivaient également dans une perspective de modernisation et de démocratisation de l'éducation (Gouvernement du Québec, 1963).

Depuis cette réforme des années 1960, d'autres changements ont eu lieu en éducation, dont quelques réformes curriculaires partielles qui n'ont pas toujours reçu l'aval des milieux éducatifs et particulièrement des enseignants, étant jugées tantôt trop largement définies, tantôt trop contraignantes et limitant ainsi le jugement et l'action professionnels de ceux-ci. De plus, si la réforme des années 1960 a été conduite avec enthousiasme à la suite de la dénonciation des inégalités devant l'éducation (inégalités de classes sociales, de sexe et d'ethnies), une période de morosité a suivi dès le début des années 1970 en raison des difficultés du personnel enseignant à composer avec la nouvelle hétérogénéité des clientèles scolaires (Lessard & Tardif, 1996), du renouvellement conflictuel avec l'Etat de la convention collective (Robert & Tondreau, 1997) et de la persistance des inégalités scolaires malgré des réductions significatives (Dandurand, 1990). A cela s'ajoutent, dans les années 1980 et 1990, les errances du système entre la recherche d'une plus grande égalité en éducation et la poursuite de l'excellence.

L'ensemble de ces facteurs a conduit à la tenue d'Etats généraux en 1995, prenant la forme d'une vaste consultation à la fois populaire et experte sur l'état de l'éducation et sur les changements à y apporter. Les Etats généraux ont constitué un des principaux lieux de réflexion, sinon d'élaboration de la réforme de l'enseignement primaire et secondaire annoncée en

3. Plusieurs collèges classiques se trouvaient sous la responsabilité des Jésuites.



1997 par le Ministère de l'Éducation (MEQ, 1997) et de la Loi 180⁴ consacrant l'autonomie des établissements et énonçant les grands principes de la politique de décentralisation du système d'éducation.

Ces deux pièces maîtresses de la restructuration du système éducatif québécois ont en commun de procéder d'une conception de l'éducation comme bien commun. En effet, la réforme curriculaire s'inscrit dans le prolongement du *Plan d'action sur la réussite éducative* dont les principaux objectifs étaient de contrer le décrochage scolaire et de « porter de 65% à 80% la proportion des jeunes de moins de 20 ans qui obtiennent un diplôme du secondaire » (MEQ, 1992, p. 35). Quant à la décentralisation, elle sollicite la participation des parents et des acteurs locaux afin d'en faire des partenaires réels, avec le personnel scolaire, de la gestion des établissements et de revitaliser les milieux d'enseignement.

De nouvelles structures assurent la réalisation de cette gestion participative, dont la principale, le *Conseil d'établissement* (CE), qui comprend au plus 20 membres dont « au moins quatre parents d'élèves fréquentant l'école et qui ne sont pas membres du personnel de l'école »⁵ et qui est présidé par un parent non-membre de la commission scolaire. Les parents détiennent un pouvoir exécutif sur toutes les questions qui touchent à la gestion de l'établissement et le CE a pour principal mandat d'approuver et de rendre public le projet éducatif de l'école qui contient « les orientations propres à l'école et les objectifs que celle-ci se sera fixés pour améliorer la réussite des élèves » (MEQ, 2003, p. 4).

Le partage des pouvoirs en éducation : vers une logique participative ou néolibérale ?

En principe, nous venons de le voir, les principales orientations de la Loi 180, à savoir la création de l'établissement scolaire en tant qu'unité de gestion autonome et le partage des pouvoirs (gouvernance), s'inscrivent dans le cadre d'une politique de démocratisation de l'éducation amorcée dans les années 1960 et réaffirmée en 1996 à l'occasion des États généraux sur l'éducation. Mais la gouverne de l'éducation peut-elle obéir à des principes de gestion autres que démocratiques ou participatifs ? Son implantation dans certains milieux peut-elle engendrer des effets contraires aux intentions politiques et démocratiques du Ministère d'éducation du Québec (MEQ) ?

4. Loi 180 (Loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique et diverses dispositions législatives), sanctionnée le 19 décembre 1997 et définissant les paramètres de la décentralisation du système d'éducation québécois; voir le site suivant : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/home.php#>, 1997, c.96. Consulté en mai 2006.

5. Voir note 2.



Généalogie de la décentralisation au Québec

La décentralisation ou le « nouveau partage des pouvoirs en éducation au Québec » s'inscrit dans un mouvement qui, selon C. Trottier (2000), remonte aussi loin qu'aux années 1960. La réforme de l'éducation d'alors axée sur la démocratisation et la modernisation des savoirs a conduit également à la création du Ministère de l'Éducation qui exerça un pouvoir centralisateur sur les plans pédagogique, financier et administratif, ce qui a provoqué des poches de résistance parmi les acteurs de l'éducation :

« Il ne faudrait pas penser que cette prise de contrôle du système par le Ministère de l'Éducation s'est effectuée sans que les agents périphériques ne réagissent. L'émergence d'une autorité centrale forte a favorisé la prolifération de multiples associations de défense d'intérêts des parents, des enseignants, d'administrateurs locaux et de commissaires. [...] Le rééquilibrage actuel des pouvoirs s'inscrit dans un mouvement de résistance, sinon de contestation, des pouvoirs que le Ministère s'est donné à la faveur de la réforme des années 1960 » (Trottier, 2000).

Le partage du pouvoir en éducation a certes pu procéder d'une volonté de répondre à ces différentes formes de « résistance » et de « contestation » qui ont eu cours depuis les années 1960. Cependant, les États généraux ont surtout insisté sur la nécessité de donner une voix non pas à ceux qui le réclamaient haut et fort ou à des lobbys, mais plutôt à l'ensemble des parents et des représentants locaux, y compris ceux qui demeurent en marge de l'éducation. Ils ont, en somme, cherché à réaliser une plus grande participation collective à la gestion de l'éducation, une forme de gouvernance ou de partage des pouvoirs s'inscrivant dans une logique démocratique :

« La redistribution des responsabilités et des pouvoirs doit se faire dans la perspective d'une école plus juste, plus démocratique et plus égalitaire que celle que nous connaissons. Les voies d'évolution doivent aller dans le sens de faire partager plus concrètement et plus largement, par tous les acteurs, les objectifs de réussite éducative pour tous les élèves et de mieux tenir compte des situations diversifiées qui caractérisent les milieux » (MEQ, 1996, p. 48).

Il ne s'agit pas simplement de redéfinir la structure du pouvoir en l'élargissant à de nouveaux acteurs, mais d'inciter ceux-ci à participer activement à la réussite éducative de tous. A la limite, dans certains milieux défavorisés, le partage des pouvoirs avec les acteurs locaux s'inscrit dans un projet de développement communautaire dont l'école, non seulement la direction et les enseignants mais aussi les parents et les représentants institutionnels locaux (autres que l'école), devient le pivot.

Or, le Ministère de l'Éducation a donné suite aux États généraux en accordant plus de liberté administrative et de responsabilités aux établissements via la création du *Conseil d'établissement* (CE), « afin de consolider l'autonomie de l'école et de renforcer ses liens avec la



communauté » (MEQ, 1997, p. 14). Le CE a d'ailleurs pour fonction de produire un « rapport d'activités annuel [...] dans le but de rendre compte à la communauté des services offerts et des résultats obtenus » (MEQ, 1997, p. 15). Rappelons également que les parents se voient dotés d'un pouvoir exécutif. Le Conseil supérieur de l'éducation mentionne d'ailleurs dans son rapport annuel de 2001 que les CE « font de l'école une véritable communauté éducative et un lien avec son milieu et donnent aux parents l'occasion d'exercer un pouvoir réel sur les orientations de l'école » (CSE, 2001, p. 18). Conséquemment, l'Etat semble bel et bien concéder une partie de ses pouvoirs au pôle local.

Quelques critiques de l'implantation de la Loi 180

Toutefois, plusieurs interrogations surgissent quant au réel partage des pouvoirs entre le Ministère de l'Éducation, les commissions scolaires et les établissements. Certains émettent même des doutes quant à la réelle volonté politique d'attribuer plus d'autonomie à la base (Smith, Foster & Donahue, 1999). Des chercheurs européens affirment d'ailleurs que le fonctionnement de structures semblables à celles des Conseils d'établissement ne va pas de soi, que les acteurs qui œuvrent à titre de professionnels à l'intérieur du système éducatif (administrateurs et enseignants) et les acteurs externes (les parents et les partenaires locaux) ne dialoguent pas nécessairement d'égal à égal (Montandon & Perrenoud, 1987). D'autres encore soutiennent qu'au-delà des difficultés de rodage survenues dans les premiers temps de fonctionnement des CE (interprétations contradictoires des règlements et des procédures, flottements quant à l'étendue des rôles et responsabilités de chacun), des tensions risquent de perdurer du fait que les différentes catégories d'acteurs se réfèrent à des logiques diverses :

« Les cadres scolaires, y compris les directeurs d'établissement, auront tendance à mettre l'accent sur la nécessité de coordonner de façon rationnelle l'ensemble du système. Les enseignants insisteront sur l'autonomie essentielle à l'exercice de leurs responsabilités et les parents de même que les représentants de la communauté feront valoir l'importance de répondre aux attentes du milieu dans lequel s'inscrit l'école. Bref, l'organisation scolaire est et restera une arène où s'affronteront les groupes ayant des visions et des intérêts divergents qu'une formation appropriée des membres du CE ne fera pas disparaître » (Trottier, 2000).

À cet effet, un des principaux postulats à l'origine de la création des CE présente l'établissement comme une unité administrative plus susceptible d'établir des consensus que le système éducatif dans son ensemble. Or, la recherche française montre que les contradictions qui existent à l'échelle nationale se retrouvent à l'échelle locale et que les acteurs parviennent difficilement à des consensus (Derouet & Dutercq, 1997). Il importe de mentionner également qu'au Québec, l'idéologie de la participation n'est pas nouvelle. En effet, dans les années 1970, la participation a été perçue comme une panacée face aux modes de gestion



technocratique des Etats centralisateurs. Plusieurs chercheurs (Renaud, 1984; Dumont, 1979) ont d'ailleurs soutenu que la participation s'insérait dans une stratégie de contrôle des populations administrées par les Etats qui amenaient finement celles-ci à élaborer en aval des politiques déjà largement définies et décidées en amont dans les officines du pouvoir. Boltanski et Chiapello (1999) ont récemment montré que le capitalisme excelle dans la récupération des idéaux sociaux qui ont conduit à sa critique. La gouvernance serait-elle une nouvelle figure de ce type de récupération ? D'idéal participatif, elle conduirait en fait à des pratiques néolibérales et à de nouvelles formes de contrôle. La participation et la démocratie se mesureraient alors à l'aune de critères de performance définis par le néolibéralisme. Lessard soutient d'ailleurs que la gouvernance, même si elle peut s'arrimer à une logique participative, s'inscrit surtout dans le prolongement du néolibéralisme :

« Pour devenir compétitif, l'Etat doit mettre en place des modes de gouvernance marqués au coin de la concurrence et de l'imputabilité : des quasi-marchés pour la provision des services, davantage d'imputabilité des acteurs, des modes contractuels de relations entre les instances et les acteurs – des *contrats de performance* –, la décentralisation, l'extension des possibilités d'exercice de choix par les usagers des services publics, afin d'instaurer une approche client au sein du secteur public » (Lessard, 2006).

Le fait que les Etats généraux en 1996 aient conçu le partage des pouvoirs dans une perspective démocratique et participative règle-t-il de façon définitive le rôle que doit jouer l'Etat en éducation dans un contexte de changement accéléré et de néolibéralisme ? L'idée que se fait le MEQ de la gouvernance de l'éducation, depuis la création des Conseils d'établissement en 1997, a-t-elle muté vers une orientation plus néolibérale ou s'inscrit-elle toujours dans une perspective de justice sociale ?

Le MEQ fait bel et bien référence à la responsabilité des acteurs en éducation et à la reddition de comptes. Toutefois, celle-ci prend la forme, dans « Les nouvelles dispositions de la loi de l'Instruction publique » (MEQ, 2003), d'une pratique visant à rendre publiques les orientations de l'école et les moyens mis en place afin de les réaliser. Mentionnons également que le Conseil du trésor du Québec a défini « un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique », ce qui comprend le Ministère de l'Éducation et par conséquent, toutes les unités administratives, dont les établissements qui s'y rapportent. La réforme comprend trois volets : premièrement, une réforme générale de l'encadrement administratif de la fonction publique; deuxièmement, la généralisation progressive des contrats de performance et d'imputabilité spécifiques à chaque unité qui, avec le temps, permettra à la gestion par résultats de produire tous ses effets. Troisièmement, la réforme s'accompagne d'un renforcement de la reddition de comptes (Conseil du trésor, 1999, p. 15). Mais l'imputabilité va-t-elle aussi loin que la sanction et amène-t-elle les directeurs à comparer les établissements entre eux afin d'inciter leurs propres enseignants à plus de *performance*, ou de concurrencer sur le



marché scolaire les établissements avoisinants ? A ce chapitre, il semble que les parents aillent le plus dans le sens des réformes administratives initiées par le Ministère de l'Éducation et profitent le plus de la nouvelle autonomie des établissements.

Autonomie, décentralisation et concurrence

Jusqu'à présent, nous avons vu que les parents exerçaient leur pouvoir *via* de nouvelles structures comme le CE. Mais ils ont la possibilité de l'exercer autrement. En effet, dans le contexte de la décentralisation et de l'autonomie consentie aux établissements, ceux-ci ont tendance à afficher leurs couleurs locales et cherchent à se démarquer les uns des autres, ce qui favorise la différenciation de l'offre scolaire. Celle-ci s'accroît du fait que les parents des classes moyennes élaborent des stratégies de consommateurs de services scolaires. C'est ici que la décentralisation et l'autonomie des établissements s'arriment à une nouvelle régulation du système d'éducation donnant beaucoup plus de latitude aux acteurs de la base. L'État, via sa politique de décentralisation, encourage la définition locale de projets pédagogiques en lien avec les besoins des élèves et des parents (MEQ, 1997, 2003), lesquels adoptent alors des comportements de consommateurs, ce qui favorise l'émergence d'un modèle marchand. La différenciation du système éducatif qui en résulte renforce-t-elle la réussite scolaire pour tous soutenue de la réforme des années 1960 aux États généraux de 1995 ?

L'autonomie et la différenciation de l'offre scolaire

Afin de contourner les effets de la massification (dévaluation des diplômes, baisse réelle ou supposée des contenus culturels, violence dans les établissements), et plus récemment, les effets de la politique d'intégration (MEQ, 1999) des élèves traditionnellement exclus des classes régulières qui s'opère exclusivement dans le réseau public, les parents des classes moyennes à qui la démocratisation du système d'enseignement a le plus profité cherchent désormais à éviter les établissements mal cotés et à inscrire leurs enfants dans un établissement maintenant ses exigences en matière d'instruction et de socialisation. Ces pratiques d'évitement ont pour effet *in fine* de différencier les établissements quant à la composition des élèves et aux pratiques pédagogiques. Certains établissements concentrent, par des pratiques de sélection, les élèves « doués » et les élèves en difficulté ou au comportement a-scolaire. Pareille dichotomie du système éducatif en un réseau de performance et en un réseau de relégation centré sur la lutte contre l'exclusion sociale compromet l'idéal d'égalité des chances (Van Haecht, 1998).

Un tel marché de l'éducation engendre d'autres formes de ségrégation, non pas sociales, en ce qu'elles résulteraient du choix des parents, mais plutôt institutionnelles. En effet, les espaces de concurrence, situés surtout, rappelons-le, dans les grands centres urbains donnent également



lieu, sur le plan pédagogique, à des pratiques qui gagnent en importance et qui touchent au classement des élèves (Broccolichi & van Zanten, 1997). Il s'agit, dans les collèges les plus exposés aux pratiques d'évitement, de la constitution de *classes protégées* qui regroupent des élèves de bon niveau de manière à les soustraire à l'influence d'élèves au comportement difficile (Payet, 1995). Pareil dispositif rassurerait les parents sur le bien-être de leur enfant, satisferait à la demande d'enseignants qui ont ainsi la possibilité de travailler dans des conditions favorables et réduirait les fuites vers d'autres établissements. Les programmes de langues, de sport études, de musique, de danse ou d'art plastique font l'objet d'une sélection plus ou moins forte et deviennent de véritables options refuges qui ont littéralement proliféré au Québec depuis le début des années 1990. La constitution de ces classes obéit tout autant à des critères académiques que sociaux. Tous les parents ne détectent pas avec la même acuité la valeur académique et symbolique des différentes options, ce qui engendre de nouvelles formes d'inégalités devant l'éducation.

Le maintien du cap vers la réussite éducative pour tous ?

La logique marchande a une étendue et une importance beaucoup plus grandes dans l'ordre d'enseignement secondaire que primaire. Surtout, elle contrevient à une des principales préoccupations des Etats généraux, celle d'assurer la réussite scolaire pour tous. En effet, le rapport final des Etats généraux insistait sur la nécessité de « remettre l'école sur ses rails en matière d'égalité des chances » et affirmait que la mise sur pied de filières d'élite au sein même du réseau public, afin de contrer la fuite des élèves vers le secteur privé, allait à l'encontre de la *réussite du plus grand nombre*. Depuis la publication du rapport en 1996, ces filières ont continué à proliférer dans le secteur public. Dans le cas du Programme d'Education Internationale⁶, sur les 80 programmes existant dans les écoles secondaires du Québec, 38 ont été implantés entre 1987 et 1996, et 42 depuis la publication du rapport des Etats généraux, soit de 1997 à 2003, pour une augmentation de 110%. Quant aux écoles primaires offrant le programme d'éducation internationale, on en retrouvait 11 en 1997 et 24 en 2004, ce qui représente une augmentation de 118%. Dans certains établissements, la sélection des élèves débute dès la première année du primaire.

Plusieurs directions d'établissement se réjouissent de la mise sur pied des filières sélectives pour la concurrence qu'elles permettent d'exercer

6. Le Programme d'Education Internationale relève de l'Organisation du baccalauréat international dont le siège social est situé à Genève. Il consiste en un programme d'enseignement enrichi destiné à des élèves performants et qui jouit d'une très grande popularité au Québec. Il permet en effet de constituer au sein des écoles publiques, dont une part importante de la clientèle est aux prises avec des problèmes d'apprentissage et de comportement aigus, des classes d'élite. L'existence d'un tel programme dans le réseau public incite les parents à y inscrire leurs enfants, lequel réseau parvient ainsi à diminuer l'exode de ses meilleurs élèves vers le secteur privé qui sélectionne fortement ses effectifs à l'entrée.



face au privé. Toutefois, ces filières ont également eu pour effet de provoquer une concurrence entre les écoles publiques appartenant à un même espace géographique. L'augmentation en nombre depuis environ cinq ans des espaces de concurrence et le désarroi que vivent certaines écoles publiques confrontées à ce phénomène ne fait pas que des gagnants. Aux dires de plusieurs directeurs, les gains et les pertes d'élèves réalisés aux dépens et au profit des autres établissements ne s'équivalent pas (LeVasseur, 2000). Les choix qu'exercent les parents ont pour effet de drainer une partie de la clientèle de certains établissements situés dans des secteurs plus ou moins favorisés. Ces déplacements d'effectifs scolaires nuisent dans la mesure où, d'une part, ils entraînent des fermetures de classe, partant, des réductions de budgets et de personnels administratifs, enseignants, professionnels, voire techniques, et où, d'autre part, ils diminuent le nombre d'élèves en situation de réussite scolaire, lesquels exercent un effet d'entraînement positif sur les autres élèves⁷ ainsi que sur le climat général des établissements.

La diversification de l'offre scolaire montre que l'éducation tend à passer dans certains milieux sociaux d'un service public à un service répondant aux besoins individuels des clientèles. Une telle individualisation des services risque d'engendrer de nouvelles formes d'inégalité, de créer des structures réservées à l'élite au nom du principe éducatif selon lequel les élèves présentent des caractéristiques spécifiques et progressent dans la connaissance à des rythmes différents. Le même principe qui a servi à la mise en place de mesures compensatoires en éducation sert actuellement de légitimation à la constitution de groupes d'élite. L'excellence dès le primaire plutôt que la réussite pour tous constitue un détournement du principe d'égalité des chances défendu par les Etats généraux.

Les effets de la gouvernance et de la concurrence sur le travail des enseignants

En quoi tous ces changements touchant à la régulation du système d'éducation affectent-ils le travail des enseignants ? Il importe de revenir en tout premier lieu à l'esprit de la réforme des années 1997 et particulièrement à la nouvelle autonomie consentie aux établissements. Celle-ci est assortie également d'une revalorisation de l'autonomie professionnelle des enseignants (MEQ, 1997, p. 16). Deux dangers semblent pourtant menacer *l'expertise pédagogique* des enseignants. Premièrement, la gouvernance de type néolibéral, en mettant l'accent sur l'efficacité du système et l'imputabilité des acteurs, risque de définir des standards de performance éloignés des préoccupations des enseignants qui se trouvent en classe avec leurs élèves, du type de ceux que l'on retrouve dans

7. Duru-Bellat et Mingat (1999) ont montré pour leur part que les élèves faibles profitent d'un regroupement avec des élèves forts : « C'est donc, contrairement aux idées pédagogiques les plus courantes, dans les classes homogènes de niveau médiocre que les élèves faibles ont le moins de chances de s'améliorer » (p. 108).



les enquêtes internationales sur la compétence des élèves dans les matières de base⁸ et qui donnent lieu à des comparaisons entre les systèmes éducatifs des nations industrialisées. Deuxièmement, la gouvernance de type communautaire ou participative peut également conduire à une désappropriation d'une partie du travail des enseignants. En effet, dans certains milieux fréquentés par des élèves appartenant aux classes moyennes, des parents misant prioritairement sur un capital de type scolaire afin de favoriser l'ascension sociale de leur enfant peuvent avoir tendance à exercer un certain contrôle sur le fonctionnement de l'établissement, à mettre en cause les choix curriculaires et les orientations poursuivies par l'école, à s'ingérer dans des dossiers qui relèvent en principe de l'administration et de la pédagogie.

Le travail des enseignants se trouve également affecté par une dualisation du réseau d'enseignement où des établissements concentrent les élèves aux prises avec des problèmes scolaires et sociaux aigus et où d'autres établissements, par des pratiques de sélection, refusent l'entrée à ces mêmes élèves. Enseigner en milieu défavorisé où une forte proportion d'élèves accumulent les retards scolaires ou, étant issus de l'immigration, sont en voie d'intégration sociale et culturelle, constitue sur le plan professionnel une réalité tout autre que le fait d'enseigner à des élèves en phase avec la norme scolaire, fortement sélectionnés et engagés sur les voies de l'excellence. Si dans de tels établissements la fonction d'instruction, les contenus d'enseignement et les méthodes pédagogiques plus traditionnelles ne rencontrent pas nécessairement de problème de justification, il en va tout autrement dans les établissements où les élèves ne voient pas d'emblée la valeur culturelle et sociale des savoirs. Une telle distance entre la culture de ces élèves et celle de l'école (Bourdieu & Passeron, 1964) exige des enseignants des interventions pédagogiques différenciées et une plus grande concertation entre pairs afin de mieux coordonner les choix curriculaires et le travail de chacun. Un tel travail collectif est d'ailleurs au cœur de l'actuelle réforme de l'enseignement.

Cependant, l'attribution des postes au Québec se fait par ancienneté. Les enseignants expérimentés, rompus aux différentes difficultés du métier, héritent des groupes performants tandis que les jeunes enseignants sans expérience se voient attribuer les *tâches résiduelles*. Une telle division des charges d'enseignement engendre une hiérarchie du personnel enseignant qui suit la dualisation du système d'enseignement que nous avons décrite précédemment et qui compromet la possibilité d'une collaboration entre enseignants novices et expérimentés (Portelance, 2006). La tâche des jeunes enseignants est d'autant plus difficile que la politique d'intégration des élèves traditionnellement exclus des classes régulières (MEQ, 1999) se fait exclusivement dans les écoles publiques et a pour

8. Nous faisons référence aux enquêtes PISA (Programme for International Student Assessment), produites par l'OCDE, qui consistent en une évaluation du niveau de compétences d'élèves de 15 ans en lecture, en mathématiques et en sciences grâce à des questionnaires standardisés.



effet d'augmenter considérablement le nombre d'élèves suivis par des professionnels non enseignants (psychologues scolaires ou orthopédagogues) dans de mêmes classes. Les enseignants risquent ainsi de centrer leur tâche sur la socialisation plus que sur l'instruction, ce qui achèvera de convaincre les parents des classes moyennes de choisir un établissement exempt de ce type de pratique.

Enfin, la dualisation du système d'enseignement pose également la question de la formation des enseignants. Doit-on doter les enseignants de certaines compétences techniques, notamment dans la gestion des conflits, et si oui, au prix de quelle autre composante de la formation : disciplinaire, didactique ou psychopédagogique ? Une telle question sur la nature de la formation initiale des enseignants est d'autant plus pertinente depuis mars 2006 que devant l'actuelle pénurie d'enseignants, le MEQ projette de recruter des candidats issus d'un programme universitaire autre que les sciences de l'éducation et qui de ce fait n'ont aucune préparation psychopédagogique.

Conclusion

Le danger qui guette notre système éducatif consiste en l'effet *in fine* de la généralisation des différents types de classes de niveau ou de filières sélectives sur l'ensemble du réseau, à savoir la concentration dans de mêmes établissements d'élèves éprouvant des difficultés à la fois scolaires et comportementales. Dans ces établissements, même si on y retrouve les ressources spécialisées nécessaires (orthopédagogues, psycho-éducateurs, techniciens en éducation spécialisée), les élèves ont peut-être moins de chance de réussir que s'ils se retrouvaient en classes régulières en compagnie de plus d'élèves moyens et d'élèves performants, lesquels ont un effet d'entraînement positif sur les élèves plus faibles. La ségrégation joue d'ailleurs comme un stigmate.

Il faut néanmoins reconnaître en éducation la légitimité du principe du choix des parents, mais également, lorsque l'exercice de ce principe s'étend, en identifier et en comprendre les conséquences, soit de nouvelles formes d'inégalités en éducation qui pourraient éventuellement provoquer de l'exclusion scolaire se traduisant en précarité sociale. L'autonomie de gestion, on l'a vu, peut tout à fait procéder d'une intention démocratique et participative, mais elle peut également s'amalgamer à des pratiques de consommation de services scolaires. À bien des égards, le modèle marchand, plutôt que de résister aux différentes formes d'inégalité en éducation ou d'y pallier, semble y ajouter ses propres modalités d'inégalité⁹.

9. Mentionnons qu'une recherche pancanadienne entamée en 2000, sous la conduite du professeur Maurice Tardif, porte sur l'incidence des politiques d'éducation sur le travail des enseignants. Les premières publications prévues pour l'automne 2006 se fondent sur une vaste base de données empiriques (enquêtes et entrevues nationales).



Références

- Boltanski, L. & Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.
- Bourdieu, P. & Passeron, J.-C. (1964). *Les héritiers*. Paris : Minuit.
- Broccolichi, S. & van Zanten, A. (1997). Espaces de concurrence et circuits de scolarisation. L'évitement des collèges publics d'un district de la banlieue parisienne. *Les Annales de La Recherche Urbaine*, 75, Paris.
- Conseil du trésor. (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens. Enoncé de politique sur la gestion gouvernementale*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation. (2001). *La gouverne de l'éducation. Logique marchande ou processus politique ?* Québec : Gouvernement du Québec.
- Dandurand, P. (1990). Démocratie et école au Québec : bilan et défis, in F. Dumont & Y. Martin (Ed.), *L'éducation 25 ans plus tard ! Et après ?* (pp. 37-60). Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Derouet, J.-L. & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris : ESF.
- Dumont, F. (1979). L'idée de développement culturel : esquisse pour une psychanalyse. *Sociologie et sociétés*, vol XI, 1, 7-31.
- Duru-Bellat, M. et Mingat, A. (1999). Implications en termes de justice des modes de groupement d'élèves. In D. Meuret (Ed), *La justice du système éducatif* (pp. 99-112). Bruxelles : De Boeck.
- Gouvernement du Québec. (1963). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (rapport Parent)*. Québec. 3 tomes.
- Lessard, C. (2006). La gouvernance de l'éducation au Canada : tendances et significations. *Education et sociétés*. Paris : INRP.
- Lessard, C. & Meirieu, P. (2004). *L'obligation de résultats en éducation*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Lessard, C. & Tardif, M. (1996). *La profession enseignante au Québec 1945-1990. Histoire, structures, système*. Montréal : Presses de l'université de Montréal.
- LeVasseur, L. (2000). *Justice et diversification de l'offre scolaire dans le système éducatif québécois. Communication*. XVIe Congrès de l'association internationale des sociologues de langue française, 5 juillet 2000, Université Laval.
- MEQ / Ministère de l'Éducation (2003). *Les nouvelles dispositions de la Loi sur l'Instruction publique*. Québec : Gouvernement du Québec.
- MEQ / Ministère de l'Éducation (1999). *Une école adaptée à tous ses élèves. Politique de l'adaptation scolaire*. Québec : Gouvernement du Québec.
- MEQ / Ministère de l'Éducation (1997). *L'école, tout un programme. Enoncé de politique éducative*. Québec : Gouvernement du Québec.
- MEQ / Ministère de l'Éducation (1996). *Les états généraux sur l'éducation, 1995-1996. Renover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*. Québec : Gouvernement du Québec.
- MEQ / Ministère de l'Éducation (1992). *Plan d'action sur la réussite éducative*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Montandon, C. & Perrenoud, P. (1987). *Entre parents et enseignants : un dialogue impossible ?* Berne : Lang.
- Payet, J.-P. (1995). *Collèges de banlieue. Ethnographie d'un monde scolaire*. Paris : Méridiens Klincksieck.
- Portelance, L. (Ed.). (2006). *Mémoire sur la diversification des parcours au secondaire et, plus particulièrement, sur les programmes à vocation particulière*, présenté par le CRIFPE au Conseil supérieur de l'éducation. Montréal : CRIFPE.
- Renaud, G. (1984). *A l'ombre du rationalisme*. Montréal : HMH.
- Robert, M. & Tondreau, J. (1997). *L'école québécoise : débats, enjeux et pratiques sociales*. Montréal : Centre éducatif et culturel.
- Smith, W. J., W. F. Foster & H. M. Donaheue. (1999). The transformation of educational governance in Québec : a reform whose time has finally come. *McGill Journal of Education*, 34, 3.



-
- Trottier, C. (2000). *Enjeux du nouveau partage des pouvoirs en éducation au Québec suite à l'implantation des Conseils d'établissement aux niveaux primaire et secondaire*. Communication présentée dans le cadre du Congrès de l'ACFAS, Université de Montréal.
- Van Haecht, A. (1998). *L'école à l'épreuve de la sociologie*. Bruxelles : De Boeck.