Les implications de l'autonomie de l'école pour la commission scolaire :

Le contrôle des résultats est-il un moyen d'améliorer
les performances éducatives ?

Par Richard Marceau,
professeur à l'ENAP

7 juin 1997

Table des matières

1. INTRODUCTION : LE CHANGEMENT SOUS LA FORME D'UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DE L'ÉCOLE	1
Les nouvelles responsabilités de l'école	1
Le nouveau rôle de la commission scolaire	2
Le plan de cette présentation	3
2. POURQUOI CONTRÔLER L'ÉCOLE ?	3
L'autonomie de l'école : est-ce une bonne idée ?	4
Pourquoi contrôler alors ?	4
Le contrôle comme incitation à la bonne gestion	5
3. QUE DOIT-ON CONTRÔLER ?	5
Le contrôle des résultats plutôt que des processus	5
Qu'est-ce qu'un résultat de gestion d'école ?	6
4. QUI DOIT CONTRÔLER L'ÉCOLE ?	6
Les parents comme décideurs responsables et connaissant?	7
Les spécialistes comme support plutôt que comme décideurs ?	7
Et les épreuves uniques alors ?	8
5. COMMENT CONTRÔLER L'ÉCOLE ?	9
a) La prise de parole	9
L'incapacité de formuler convenablement des attentes pour chaque élève	10
Les attentes des parents et l'expertise du personnel de l'école	10
De quoi se mêlent ces représentants de la communauté !	11
b) La délégation à la commission scolaire	11
Diminution du contrôle par la formulation d'attentes trop générales	11
Une difficulté majeure: la mesure de la contribution de l'école aux résultats	12
La diversité des milieux comme autre explication aux résultats	12
Quelques stratégies pour réduire les problèmes de mesure	13
c) Le vote par les jambes	14
Le choix de l'école publique comme moyen de contrôle	14
Une nouvelle manière d'agir qui s'impose ailleurs	15
6. CONCLUSION	16

1. Introduction : Le changement sous la forme d'une plus grande autonomie de l'école

Parmi les éléments de changement qui défient les commissions scolaires dans le cadre de la réforme actuelle de l'éducation, l'élargissement des pouvoirs de l'école occupe certainement une place à part. Il s'agit d'une transformation sans précédent depuis le rapport Parent. L'école deviendrait un centre important de décision dans le système d'éducation. Elle l'a déjà été, elle le redeviendrait, nous dit-on. En particulier, la capacité conférée à l'école de décider de plusieurs paramètres à incidences pédagogiques ferait de ce lieu un élément incontournable dans le circuit des décisions en éducation.

Bien sûr, l'école a toujours été importante, ne serait-ce que par son rôle d'application des politiques d'éducation, par son contact direct avec la clientèle scolaire. Certains auteurs¹ qualifient d'ailleurs le personnel de l'école comme des *street-level bureaucrats*, des " fonctionnaires sur le terrain " car, en dernière instance, c'est ce personnel, administrateurs d'écoles et enseignants, qui concrétise toutes les décisions du système scolaire. Cela lui confère d'emblée un grand pouvoir qu'il a utilisé de tout temps et qui a fortement contribué à faire des élèves ce qu'ils sont aujourd'hui. Il ne faut pas négliger non plus l'effet structurant des réglementations et des mécanismes de financement du ministère, des décisions d'allocation de ressources et celles à contenu pédagogique des commissions scolaires.

Les nouvelles responsabilités de l'école

Mais là, il y aurait changement. Selon l'avant-projet de loi², l'école gagnerait en responsabilités pédagogiques. Ainsi, le nouveau conseil d'établissement approuverait, entre autres choses, les modalités d'application du régime pédagogique, l'orientation de l'enrichissement et l'adaptation de programmes et la répartition du temps alloué à chaque matière. Le directeur d'école, sur recommandation des enseignants, adopterait les méthodes pédagogiques, choisirait, et cette fois sans critères imposés par la commission scolaire, les

¹ Hudson, B. (1989) " Michael Lipsky and street-level bureaucracy : a neglected perspective ". In L. Barton (ed.). *Disability and Dependency*, Falmer Press. London.

² Avant-projet de loi. Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique. Éditeur officiel. 1997.

manuels scolaires et le matériel didactique, établirait les modalités d'évaluation des apprentissages et des règles pour le classement des élèves³.

Les pouvoirs de l'école apparaissent alors significativement accrus. Tout n'est pas encore joué cependant. La ministre de l'éducation, Mme Marois, n'a pas encore arrêté ses plans concernant le régime pédagogique. À la fin du mois d'avril dernier, rappelant le caractère indicatif de la grille matière, sauf pour l'enseignement religieux, elle réfléchissait ainsi à cette question :

“ Or, là, la décision, dans le fond, que j'aurai à prendre, c'est : Est-ce que je conserve la grille indicative, en changeant certaines matières, en les modifiant, ou est-ce qu'on dit: Il y aura une obligation, dans certains cas et pour certaines matières et des heures formellement identifiées, le reste étant décidé par l'équipe-école dans sa stratégie éducative et pédagogique? ...Alors, maintenant, je me dis qu'on pourrait... à partir du moment où on redéfinit, peut-être, certaines matières et leur contenu, certaines n'apparaissant plus, par exemple, au curriculum, bien, ça dégage des heures et, là, on peut les laisser déchargées carrément et ne pas les affecter. Ça pourrait être une décision aussi que je pourrais prendre⁴.

Selon que la ministre choisit le “ plan A ou le plan B ”, la marge de manœuvre pédagogique de l'école sera bien différente. Cependant, si les intentions de l'avant-projet de loi se confirment dans le nouveau régime pédagogique, on déléstera sérieusement la commission scolaire de plusieurs responsabilités pédagogiques au profit de l'école. On dit, par exemple, que la commission scolaire devra s'assurer de l'application du régime pédagogique et des programmes d'études plutôt que d'adapter elle-même ces dispositions.

Le nouveau rôle de la commission scolaire

Ce nouveau rôle de la commission scolaire semble devoir se qualifier plus en terme de *contrôle ex post*, de contrôle après les faits, qu'en terme de “ commande ”. Plus particulièrement, elle aurait à s'assurer que l'école évalue les apprentissages ; elle imposerait des épreuves uniques dans les programmes de langue d'enseignement, de langue seconde et de mathématiques à la fin du primaire et du 1^{er} cycle du secondaire. Ce nouveau rôle pose certainement un défi de taille par la révolution qu'il exige dans la tâche d'administrateur aux commissions scolaires.

³ Avant-projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique : quelques éléments de synthèse et de comparaison. Gouvernement du Québec. Ministère de l'Éducation. 1997.

⁴ Journal des débats. Débats de la Commission de l'éducation. Gouvernement du Québec. Le jeudi 1^{er} mai 1997.

Comment assumer ce nouveau rôle ? Comment à la fois veiller à la bonne gestion des fonds publics en éducation et respecter la nouvelle autonomie de l'école ? Sur quoi doit s'exercer la surveillance de la commission scolaire tout en permettant à l'école décentralisée de s'adapter à ses propres conditions ?

Le plan de cette présentation

Le sous-thème de discussion qu'on m'a proposé pour cet après-midi suggère déjà une voie de solution : le contrôle des résultats. L'avant-projet de loi fait explicitement référence à ce nouveau rôle pour la commission scolaire ; le bon sens aussi, je crois, devrait nous y conduire avec cependant quelques réserves qu'il m'importe de discuter plus à fond compte tenu de l'importance de cette fonction dans le nouveau partage des responsabilités.

Pour arriver à mes fins, je suggère de poser quelques questions, en termes simples finalement, qui tournent autour du contrôle de la nouvelle école :

- Pourquoi contrôler l'école ?
- Que doit-on contrôler ?
- Qui doit contrôler ?
- Et, enfin, comment contrôler ?

De là, je tenterai de définir le rôle de la commission scolaire quant à l'autonomie de l'école.

2. Pourquoi contrôler l'école ?

Dans la mesure où accroître les pouvoirs de l'école constitue une idée brillante, il y a lieu de se demander en quoi il est pertinent de contrôler l'école. Que craint-on véritablement dans cet exercice décentralisé de pouvoir, pour souhaiter un contrôle, une supervision de la part du ministère et de la commission scolaire ?

L'autonomie de l'école : est-ce une bonne idée ?

Question délicate à laquelle il nous faut répondre délicatement. Sur l'idée brillante d'abord : est-ce que rapprocher les décisions pédagogiques des directions d'école et des enseignants constitue un progrès ? Vu la diversité des situations socio-économiques et des clientèles étudiantes, vu les compétences indéniables des personnels de direction et d'enseignants en conception de matériel et d'activités pédagogiques et la qualité de l'information qui leur est accessible par leurs connaissances intimes des clients eux-mêmes, la décentralisation de décisions pédagogiques au niveau de l'école apparaît comme une très bonne idée.

Un régime centralisé de décisions, qui caractérise notre système actuel, n'utilise comparativement qu'une faible partie de la capacité d'innovation et d'adaptation de ses personnels.

Pourquoi contrôler alors ?

Alors, pourquoi ne pas les laisser faire ! Pourquoi les contrôler ? Certainement parce que le financement de l'école publique demeure centralisé. Le directeur d'école publique n'a pas, comme son homologue du réseau privé d'enseignement, la nécessité de convaincre les parents de tous ses élèves de revenir l'année suivante. La clientèle lui provient d'en haut, je caricature à peine, et le financement aussi, ce qui n'assure pas automatiquement la pression suffisante à l'efficacité dans ses décisions. Traditionnellement, la commission scolaire avait à " commander ", à veiller, en lieu et place des parents, aux effets désincitatifs de cette formule d'attribution des clientèles pour satisfaire les critères de bonne gestion. Avec son autonomie accrue, mais toujours avec une clientèle et un financement assurés, l'école publique, serait-on en droit de le supposer, disposerait d'une protection encore plus grande contre les exigences d'efficacité.

Voilà la raison d'être d'un contrôle de l'école : l'autonomie ne se conçoit que dans un univers d'acteurs responsables, et la responsabilité ne peut provenir que de la responsabilisation des décideurs. Voilà pourquoi il faut contrôler l'école : pour responsabiliser les décideurs.

Le contrôle comme incitation à la bonne gestion

En même temps, cela donne un sens plus limité à la notion de contrôle. Il ne s'agit plus de commander des gestes précis, d'imposer des règles strictes de

comportement, de délimiter les paramètres pédagogiques des enseignements. Ce contrôle se définit plutôt comme un mécanisme d'incitations visant à encourager la bonne gestion de l'école par l'école : les dirigeants de l'école doivent savoir *avant d'agir*, que l'école mal dirigée sera identifiée et, d'une certaine manière, affectée par ces mauvaises décisions tandis que l'école bien dirigée sera avantagée.

Cela suppose que celui qui contrôle dispose minimalement de deux choses : 1) de l'information sur l'objet du contrôle et 2) de moyens pour sanctionner ou récompenser le contrôlé. Voyons auparavant ce qui peut faire l'objet d'un contrôle.

3. Que doit-on contrôler ?

Les directions d'école doivent être contrôlées pour assurer la juste dose de responsabilisation, soit. Mais que doit-on contrôler ? Quelles sont les informations dont on doit disposer pour appliquer les bons incitatifs à l'école ?

Le contrôle des résultats plutôt que des processus

Deux grandes options s'offrent, en théorie : le contrôle des processus et le contrôle des résultats. Le contrôle des processus consiste à vérifier, d'après des modèles particuliers de façon de fonctionner, de critères dits de bonne gestion, si l'école procède de la bonne manière pour offrir les services éducatifs à sa clientèle. Le contrôle des résultats, quant à lui, consiste à vérifier, d'après des critères de bonne performance, si les services éducatifs assurés par l'école produisent des effets satisfaisants.

Puisque les intentions du gouvernement sont justement de laisser le soin à l'école de choisir quelques-uns de ses processus (grille horaire, programme scolaire, matériel et activités pédagogiques), la voie du contrôle des processus n'est guère réaliste actuellement. Non plus que souhaitable. Les avantages de la décentralisation passent justement par une grande latitude dans le choix des processus : le contrôle des processus constituerait alors une négation de l'objectif de décentralisation.

Le contrôle des résultats, au contraire, offre l'autonomie de gestion nécessaire et souhaitable à la décentralisation tout en permettant une supervision des conséquences de la gestion de l'école. Au-delà des modèles de décision et de gestion qui ne font pas, et loin de là, l'unanimité, les informations sur les résultats condensent le vrai sens de la gestion, l'effet sur la clientèle, objectif ultime de tout le système d'éducation.

C'est donc à partir d'informations sur les résultats et non sur les processus que l'on doit exercer le contrôle : on jugera l'arbre, non pas à sa forme et à son allure, mais à ses fruits.

Qu'est-ce qu'un résultat de gestion d'école ?

Reste à définir ce qu'est un résultat de gestion d'école. Cela réfère autant aux attentes quant au système d'éducation qu'aux indicateurs qu'il est possible de construire pour juger de ces résultats. Mais puisque la discussion sur les attentes doit précéder celle sur les indicateurs et que les attentes varient selon qui l'on a affaire, il nous faut parler maintenant de " qui doit contrôler l'école ?".

4. Qui doit contrôler l'école ?

Qui doit exercer le contrôle sur l'école ? Qui doit définir les attentes du système d'éducation : le conseil d'établissement de l'école, le directeur d'école, la commission scolaire, le ministère, les parents? Il me semble que poser la question, c'est y répondre ! Vous le pensez aussi ? Le problème, c'est que, fort probablement, personne n'a la même réponse !

Est-ce le ministère de l'Éducation, organe administratif, certes, mais sous la gouverne de représentants de la population ? Est-ce le conseil d'établissement de l'école, composé de parents (consommateurs de services), de professionnels de l'enseignement et d'administrateurs (offreurs de services) et de membres de la communauté choisis par le comité ? Est-ce la commission scolaire, dirigée par des représentants de parents, mais administrée quotidiennement par des professionnels de la chose scolaire ? Ou est-ce les parents eux-mêmes, ceux qui paient et doivent bénéficier des services ?

Les parents comme décideurs responsables et connaisseurs?

Je vous donne ma réponse : ce sont les parents (et les contribuables) qui doivent définir les attentes quant à la gestion de l'école. Et il est certain que les parents définiront les critères de résultats de gestion de l'école en terme de performance scolaire (au sens large). Et cela se justifie pour au moins deux raisons.

D'abord parce que les enfants leur appartiennent. Ils en sont responsables. Ils assument généralement bien leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants. En tout cas, ce monde où les parents sont responsables de leurs enfants, m'est plus sympathique qu'un monde où les enfants sont sous la responsabilité de l'État. Les expériences collectivistes là-dessus m'apparaissent assez concluantes. Les parents responsables ont à examiner l'apport de l'école pour leurs enfants sur tous les plans de leur personne. La compétence professionnelle des experts ne peut remplacer le sens des responsabilités des parents. Et le financement public de l'école ne légitime pas pour les parents la perte de propriété de leurs enfants au profit de l'État.

Ensuite, parce qu'ils les connaissent bien. Leurs attentes spécifiques risquent d'être plus conformes à la nature de l'enfant que celles formulées par des acteurs étrangers à la famille. Cela ne signifie pas que les parents n'ont pas besoin d'aide professionnelle. Il en va de même dans le domaine de la santé : les gens responsables se font conseiller par des spécialistes, mais prennent les décisions sur la base de leurs propres critères de résultats.

Les spécialistes comme support plutôt que comme décideurs ?

Les offreurs de services (ministère, commission scolaire, école) doivent alors être perçus comme des spécialistes qui connaissent les moyens, mais qui n'ont pas à contrôler les attentes. Les représentants élus aux diverses instances (commission scolaire et conseil d'établissement) peuvent jouer un rôle de chien de garde dans l'offre de services par les organisations spécialistes, mais ne peuvent remplacer efficacement un parent dans la définition des attentes pour son enfant.

Mais, me direz-vous, comment rendre opérationnel un tel concept ? :celui où le contrôle de l'école passe par la mesure de résultats définis par les attentes des parents. Un peu compliqué, non ? La question des moyens est pour plus tard. Il fallait d'abord définir qui devrait, tout au moins, contrôler l'école !

Je suis conscient de m'être quelque peu éloigné du débat traditionnel sur les résultats scolaires. Peut-être est-ce le résultat d'expériences où, comme grand adepte de la mesure et de la comparaison de résultats aux épreuves uniques du MEQ, l'on me reprochait de ne m'attarder qu'à des indicateurs réductionnistes, indicateurs incapables de rendre compte de la multi-dimensionnalité des êtres humains et de la formation qui leur est donnée. Voilà, j'ai paré les coups. Donner une place centrale aux parents dans le contrôle des résultats évite la banalisation de la fonction évaluation des résultats.

Et les épreuves uniques alors ?

Les épreuves uniques représentent pourtant aux yeux de plusieurs un acquis fantastique. D'ailleurs, ces épreuves font l'envie de certains voisins et la généralisation de ces épreuves est souvent demandée. Il y a de bonnes raisons à cela : ces épreuves facilitent la diffusion de l'information sur la situation scolaire de leur province, de leur région ou de leur commission scolaire. Il est vrai que les épreuves sont basées sur des critères provenant du ministère et doivent, pour être suffisamment de grande portée, s'appliquer à toute la clientèle étudiante. Nous sommes évidemment bien loin des critères basés sur les attentes spécifiques des parents. Malgré tout, ces épreuves rendent service en réduisant aux parents les coûts d'information, en facilitant la comparaison ou le magasinage, tout au moins pour les plus mobiles. Elles peuvent, si bien utilisées, servir de signal d'alarme ou confirmer la direction souhaitée.

Y a-t-il contradiction ? Je ne pense pas. Ces deux ensembles de critères se complètent plus qu'ils ne s'opposent. On peut formuler des attentes très précises pour un enfant, tout en effectuant des choix d'école ou de commission scolaire basés sur des résultats standardisés et comparatifs.

Dans les deux cas cependant, si on suit toujours ma logique, ce sont les parents qui doivent utiliser l'information pour contrôler. S'il y a nuance, c'est que, dans le cas des attentes spécifiques, ce sont les parents qui définissent les critères, alors que dans le cas des épreuves uniques, c'est (idéalement) un "conglomérat" d'intérêts de parents.

De là à ce que la commission scolaire utilise ces épreuves uniques pour sanctionner ou récompenser l'école, il ne semble y avoir qu'un pas ! Il nous faudra cependant discuter plus à fond des moyens de contrôle avant de conclure là-dessus.

Ce que l'on peut maintenant affirmer, c'est que ce sont les résultats, plutôt que les processus, qui doivent servir d'information première à la décision (que contrôler ?) ; et que ces mesures de résultats doivent être basées sur des critères pertinents pour les parents (qui contrôle ?), qu'ils soient généraux ou particuliers à chaque élève.

5. Comment contrôler l'école ?

Tout ça, me direz-vous, c'est bien général. C'est plein de vœux pieux et ce n'est surtout pas opérationnel. C'est bien vrai. Voyons donc maintenant comment les parents ou leurs représentants peuvent vraiment exercer un contrôle sur l'école. Voyons comment ils peuvent obtenir les informations nécessaires à leurs décisions (sur les résultats) et comment ils peuvent " forcer " ou, dit plus gentiment, " inciter " les directions d'école à agir selon leurs attentes. Je dirais qu'il y a, pour les parents, puisque c'est eux qui doivent contrôler, trois grands moyens d'agir sur l'école : 1) prendre la parole ; 2) déléguer à la commission scolaire le soin de contrôler ; et 3) voter par les jambes⁵.

a) La prise de parole

Prendre la parole consiste, comme parent, à s'exprimer personnellement en se faisant élire, par exemple, comme représentant sur les postes qui leur sont réservés sur le nouveau conseil d'établissement de l'école. Le but de ce geste serait, je le rappelle, de s'informer sur les résultats de la gestion de l'école, de manifester ses attentes pour son enfant et enfin d'inciter la direction de l'école à agir dans le sens souhaité. Quelques difficultés se posent toutefois.

L'incapacité de formuler convenablement des attentes pour chaque élève

D'une part, le parent élu ne peut utiliser, en tant que représentant d'autres parents, les critères particuliers à son enfant, comme il est légitime de le faire

⁵ Je me suis fortement inspiré de l'idée d'A.O. Hirschman, que la prise de parole, la sortie et la loyauté constituent les grands moyens d'agir face à une organisation politique ou économique.

dans son rôle de parent. Il ne peut convenablement formuler à la place des parents qu'il représente des attentes spécifiques pour des enfants qui ne sont pas les siens. Ce parent élu doit plutôt se restreindre à des attentes globales en ce qui concerne la gestion de l'école et à des critères généraux sur la performance éducative comme ceux à la base des épreuves uniques. La perte de précision dans les exigences des parents représentés constitue une perte réelle de contrôle.

Les attentes des parents et l'expertise du personnel de l'école

D'autre part, la capacité d'agir de ces parents élus est limitée par ce qu'on appelle techniquement l'asymétrie d'information entre le parent d'un côté et le professionnel de l'autre : c'est-à-dire que les deux parties ne possèdent pas la même quantité et la même qualité d'information. Vouloir exprimer ses préférences en matière scolaire est une chose, mais convaincre le personnel de l'école, des experts en la matière, de la supériorité de ses idées en est une autre. Qui connaît le mieux les théories en éducation, les critères de bonne performance scolaire, les possibilités pédagogiques, mais aussi les contraintes opérationnelles et budgétaires, les conditions aux subventions gouvernementales et les normes de conventions collectives ? Les parents ou l'administration de l'école ? L'ignorance, toute relative il faut dire, il ne faut rien exagérer, des parents en matière d'offre de services éducatifs par rapport à la connaissance du personnel de l'école ne diminue pourtant en rien la pertinence des attentes des parents s'exprimant dans ces comités. Leur efficacité est cependant réduite par le fait que les experts sont déjà financés par le système d'éducation plutôt qu'engagés par les parents, c'est-à-dire indépendants financièrement et en pleine possession de l'école.

Cette efficacité toute relative de la prise de parole est l'explication, à mon avis, la plus convaincante de la faible participation des parents aux élections scolaires et aux autres activités qui leur sont réservées dans le système scolaire.

De quoi se mêlent ces représentants de la communauté !

Je ne m'attarderai pas sur la constitution des conseils d'établissement sauf pour commenter la réduction de la représentation des parents. Alors que l'actuel conseil d'orientation de l'école est composé d'un nombre de parents au moins égal à celui des représentants des autres groupes, le nouveau conseil d'établissement verra le nombre de parents *et de représentants de la*

communauté être au moins égal à celui des représentants des autres groupes. Mais qui sont donc ces représentants de la communauté qui viennent ainsi réduire par leur présence le pouvoir de contrôle des parents ? *De quoi je me mêle ?* devraient-ils répondre à toute demande en ce sens ! Indéniablement, leur présence est injustifiée.

L'effet attendu et souvent observé de la prise de parole en de tels cas est faible, trop faible pour constituer le seul moyen de contrôle des parents.

b) La délégation à la commission scolaire

Déléguer son pouvoir de décision à la commission scolaire consiste à laisser le soin aux administrateurs de la commission scolaire de s'informer des effets de la gestion de l'école, de manifester des attentes et de trouver les moyens pour les satisfaire⁶. S'offrent ainsi aux parents certaines opportunités mais aussi quelques difficultés, en particulier du côté de l'information et de la signification d'attentes.

Diminution du contrôle par la formulation d'attentes trop générales

La signification d'attentes pose les mêmes problèmes dans le cas de la délégation que dans le cas de la prise de parole. Les critères sont nécessairement généraux pour l'ensemble de la clientèle, sinon pour des sous-groupes de clientèle. Les épreuves uniques deviennent la norme et remplacent les attentes spécifiques des parents pour leurs enfants. Je ne reviendrai pas sur la perte de contrôle que cela occasionne pour les parents.

Mais une autre difficulté que pose la délégation de ces pouvoirs à la commission scolaire doit être relevée. Implicite dans la prise de parole, cette difficulté prend ici toute son importance : celle de mesurer avec une validité raisonnable la véritable contribution de l'école dans les résultats aux épreuves uniques que l'avant-projet de loi demande d'ailleurs à la commission scolaire d'imposer.

Une difficulté majeure: la mesure de la contribution de l'école aux résultats

En effet, ces épreuves uniques, c'est-à-dire des tests sur des matières bien définies à la fin de l'année scolaire et administrés systématiquement à l'ensemble

⁶ C'est l'équivalent, dans le vocabulaire de Hirschman, de la loyauté à l'organisation.

de la clientèle scolaire de la province ou du territoire de la commission scolaire, tiennent plus de la “ photographie ” d’un milieu donné que de la mesure précise de la valeur ajoutée de l’école à la performance scolaire des élèves.

Il est bien connu et souvent observé que la performance scolaire est le résultat assez complexe de l’influence du milieu familial (revenu, scolarisation, nombre d’enfants à charge), de l’environnement socio-économique (taux de chômage, composition ethnique) et de l’école proprement dite. Bien sûr l’école ajoute à la compétence de l’élève. Mais sa contribution véritable nécessite des analyses assez sophistiquées. Comparer directement les résultats d’épreuves de deux écoles ne suffit pas pour conclure à la supériorité d’une école par rapport à une autre. Tout dépend des connaissances et des habiletés des élèves au début d’année ainsi que de la provenance socio-économique des élèves.

La diversité des milieux comme autre explication aux résultats

Prenons un exemple. L’exercice de fusion de commissions scolaires peut, tout au moins, servir pour illustrer les difficultés d’utilisation de ces données brutes. Dans ma région, deux des commissions scolaires impliquées dans un projet de fusion présentent des moyennes aux épreuves uniques et des taux de réussite passablement différents : l’une obtient 74 % de moyenne (20^e rang) et un taux de réussite de presque 88 % ; l’autre obtient 71 % de moyenne (91^e rang) et un taux de réussite d’environ 83 %. L’écart de résultats est-il causé par un écart dans la qualité de la direction et dans la compétence des enseignants ou s’explique-t-il par le milieu, à mon avis extrêmement différent dans les deux cas ? Imaginez les administrateurs de cette commission fusionnée en train de comparer les résultats au niveau des écoles !

La comparaison entre écoles sur la base de données brutes sera tellement ardue qu’il sera difficile d’utiliser cette information pour exercer un contrôle. Les directions d’écoles pourront faire valoir des différences dans la composition de leur clientèle pour expliquer des résultats moins performants. Dans certains cas, ce sera justifié ; dans d’autres cas, ce ne le sera pas. Il sera cependant difficile de les départager.

On pourrait penser suivre dans le temps l'évolution de la performance scolaire d'une école. En supposant que les milieux socio-économiques évoluent lentement, ce qui est généralement vrai, l'on pourrait souhaiter détecter une évolution positive ou négative et agir en conséquence. Il faudra cependant que ces changements de performance apparaissent à court terme, ce qui n'est pas nécessairement habituel ; les effets de la gestion, compte tenu du peu de latitude sur l'emploi des ressources, risquent d'apparaître à moyen et à long terme plutôt qu'à court terme.

Quelques stratégies pour réduire les problèmes de mesure

Heureusement, quelques techniques d'analyse permettent d'isoler un tant soit peu l'effet du milieu de l'effet de l'école sur la performance scolaire. La situation d'analyse idéale correspond à celle où l'on dispose d'information sur le milieu de vie d'élèves sujets de l'analyse. Jumelés élève par élève aux résultats scolaires, ces renseignements sont ensuite traités⁷ pour nous permettre d'identifier la contribution nette de l'école par rapport à l'effet du milieu. Une technique d'analyse plus grossière consiste à catégoriser les écoles par type de milieu et à effectuer une comparaison à l'intérieur de ces catégories seulement. Cette deuxième technique, plus légère du point de vue de traitement statistique, exige cependant des données socio-économiques fiables pour que les résultats puissent résister aux critiques éventuelles.

Une autre stratégie consisterait à effectuer des " pré-tests " au début de l'année pour nous permettre de connaître ainsi les habiletés des élèves avant que l'école ne débute ses activités, et comparer des " comparables " sur la base des " post-tests ". Encore là, il faudra se méfier car des enfants d'un milieu plus favorable peuvent progresser plus rapidement au cours d'une seule année.

Il est donc techniquement possible de réduire les incertitudes sur la contribution des écoles et d'arriver à suivre, jusqu'à un certain point, la performance agrégée des écoles d'une commission scolaire. Ces techniques nécessitent cependant une culture de la mesure peu habituelle hors des endroits spécialisés. Incorporer comme outil de gestion de tels instruments analytiques m'apparaît certainement

⁷ Les analyses multivariées de type régression multiple conviennent bien à ce genre de problématique.

sage, mais implique sans doute beaucoup de réajustements dans l'organisation du travail de la commission scolaire et dans les mentalités pour tous les acteurs du système d'éducation.

c) Le vote par les jambes

Enfin, une autre voie, tout à fait différente dans son esprit et dans sa pratique, consiste à laisser les parents exprimer leurs préférences pour la chose scolaire en votant par les jambes. Cela semble tenir plus du singe que de l'homme ? Peut-être, mais en réalité, cette méthode est bien plus civilisée qu'il n'y paraît à première vue. Je m'explique.

Le choix de l'école publique comme moyen de contrôle

Imaginons un instant que les parents pourraient, selon leur désir, choisir, à l'intérieur du territoire de la commission scolaire, l'école qui leur conviendrait le mieux. Ils pourraient ainsi exprimer des attentes spécifiques pour leurs enfants en magasinant ni plus ni moins le genre de services et d'encadrement dont pourraient bénéficier leurs enfants. Ces attentes pourraient converger avec les mesures de résultats aux épreuves uniques ou pourraient également diverger, tenant compte des besoins personnels de l'élève. Évidemment, puisque la décision s'effectue au niveau d'un élève et non pas au niveau de l'école ou de la commission scolaire, les parents ne rencontrent pas les problèmes d'information et d'analyse évoqués dans le cas de la prise de parole et de la délégation. Les parents arrivent à exprimer leurs attentes particulières à l'égard de leurs enfants ; ils ont également la capacité d'agir en changeant d'école, en votant littéralement par les jambes.

Sous cette option, les parents arrivent à contrôler l'école ; un contrôle indirect, certes, mais tout de même un véritable contrôle. La direction d'école, plus autonome qu'avant le projet de loi, n'est plus isolée des exigences d'efficacité. Elle se doit de satisfaire une clientèle de parents. Le financement ne lui parviendrait d'ailleurs que sur la base du nombre d'élèves qu'elle réussit à admettre dans son école. Rien n'interdit évidemment que l'ampleur du financement varie selon que l'on admet un élève régulier du secteur des jeunes, du secteur des adultes, un EHDA, un étudiant du secteur professionnel...

Les spécialistes offrent leurs services et les parents décident selon leurs propres critères. Les parents des élèves fréquentant le secteur public ont un vrai choix, actuellement réservé aux mieux nantis ayant accès à l'école privée. Un vrai choix, car il est financé à 100 % plutôt qu'à peine plus de 50 % à l'école privée.

Une nouvelle manière d'agir qui s'impose ailleurs

Cela n'est pas que théorie. À compter de 1996, les manitobains jouissent de la pleine latitude de choisir l'école qui leur convient partout sur le territoire de la province. Les parents doivent cependant assumer les frais de transport. *The Edmonton Public School Board* (200 élèves et 80 000 élèves) a été l'un des premiers conseils scolaires à offrir le choix de l'école publique standard. Au total, quelque 30 % des étudiants de l'élémentaire et 52 % des étudiants du secondaire fréquentent une école publique autre que celle de son territoire immédiat. Aux États-Unis, 20 % de la population scolaire fréquente une école qu'elle a choisie, autre que celle assignée par la commission scolaire. Cette école est soit privée, religieuse ou laïque, soit publique, mais dotée d'une charte ou d'un statut spécialisé, ou elle est sise en dehors du quartier et admissible au choix par les résidents de l'extérieur du quartier ou de la commission scolaire⁸.

Les écoles à charte, formule actuellement en éclosion aux États-Unis, correspondent à cette idée que, à l'intérieur d'une commission scolaire, les parents puissent choisir l'école publique qui leur convient. Ces écoles sont cependant financées sur la base des admissions et sont donc fortement responsabilisées.

Plusieurs difficultés risquent de se présenter dans les opérations courantes. Les implications au chapitre des frais de transport limiteront sans nul doute les possibilités de choix. L'organisation du travail contraindra certainement la manière d'opérationnaliser ce mode de contrôle de l'école.

Pourtant, cette manière de gérer l'école faciliterait de beaucoup la gestion par la commission scolaire de l'école autonome. Plus encore, le contrôle de l'école par les parents serait accru. La pression de l'école à améliorer les performances scolaires des élèves augmenterait significativement.

⁸ R. Marceau, J.-L. Migué et N. Dubois. *Le financement du choix de l'école : situation canadienne et tendances en Amérique du Nord*. dans **Le choix en éducation : levier de qualité et d'efficacité** ! octobre 1996. 91p.

6. Conclusion

L'avant-projet de loi pose un vrai défi en ce qu'il modifie profondément la répartition des pouvoirs de décision dans le monde scolaire sans que toutes les garanties de performance accrue soient même esquissées : d'un côté, l'école obtient des pouvoirs, tout à fait légitimes, à caractère pédagogique ; de l'autre côté, la commission scolaire se voit conférer des pouvoirs d'évaluation sans que les nouveaux moyens de contrôle soient vraiment développés. Il y avait lieu, je crois, de réfléchir à la légitimité de cette nouvelle autonomie, à la raison d'être et à la nature d'un contrôle sur la nouvelle école ; de définir ce qui devait être contrôlé et surtout qui devait exercer ce contrôle. Il y avait lieu aussi de regarder les options traditionnelles qui s'offrent au contrôle de l'école et d'examiner de nouveaux moyens.

Je pense que la raison d'être de ce contrôle tient à l'exigence d'efficacité que doit remplir la nouvelle école autonome. Que ce sont les résultats plutôt que les processus qui devraient faire l'objet de contrôle de façon à protéger l'autonomie de gestion de l'école. Que ce sont les parents qui doivent constituer la source privilégiée des critères de bonne performance scolaire et que le personnel d'école et autres administrateurs scolaires ne doivent jouer qu'un rôle d'appui aux parents. Que les épreuves uniques représentent un acquis en tant qu'information riche de sens pour le choix des parents.

Je considère que la participation des parents aux nouveaux conseils d'établissement est un faible moyen de contrôle de l'école, moyen généralement délaissé par les parents à cause justement de son peu d'efficacité. Que l'évaluation des apprentissages est une opération incontournable, mais qui pose des défis analytiques majeurs qu'il faudra relever avec beaucoup de détermination si l'on veut en faire un véritable outil de contrôle de l'école. Que le choix de l'école à l'intérieur de la commission scolaire offre une capacité de contrôle et une précision dans la formulation des attentes qu'il serait dommage de négliger dans un contexte où les moyens efficaces de contrôle s'avèrent rares.

Voilà donc quelques réflexions sur l'autonomie de l'école et le contrôle des résultats. Peut-être ai-je abordé trop directement la nécessité de " contrôler "

l'école. Mais comment l'école pourrait-elle être responsable si elle n'est pas responsabilisée par un contrôle, si subtil soit-il ? Peut-être aussi n'ai-je pas suffisamment discuté des possibilités du contrôle par les épreuves uniques : il m'est apparu qu'il fallait relativiser l'usage de tels procédés bien qu'ils peuvent jouer un grand rôle.

En somme, je pense que la commission scolaire doit user de la bonne combinaison des moyens de contrôle qui lui sont accessibles. Elle a à sa disposition, entre autres choses, le pouvoir de mesurer les résultats, de financer les établissements et celui d'établir un contexte de choix d'école publique. Aucun de ces moyens n'est parfait en soi et facile d'application. Il reste qu'en faisant ses choix de moyens, la commission scolaire définit les règles du jeu qui permettront ou non aux écoles de rechercher et d'atteindre un maximum d'efficacité dans l'offre de services éducatifs.