



vigie

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL	1
REPÈRES	2
RÉFORMES	3
TENDANCES	4
Les politiques de l'Éducation en quête d'une meilleure intégration dans la communauté	
COUP D'ŒIL	6
Le processus de Bologne : enjeux et défis pour l'enseignement supérieur en Amérique du Nord	
PARUTIONS	8
RECHERCHES	10
Les politiques éducatives au Canada (1990-2006) et leurs effets sur l'évolution du personnel de l'Éducation	
RÉFÉRENCES	12

L'ÉDUCATION, COMMUNAUTÉ DE SENS OU PRODUIT DE CONSOMMATION?

Ce numéro de *Vigie* est consacré aux politiques publiques d'Éducation. Voilà assurément un sujet autour duquel les débats ne cessent jamais. Il est vrai, par nature, que tout un chacun peut se l'approprier. Tous, en effet, directement ou par progéniture interposée, sont des anciens, présents ou futurs clients de l'Éducation. Et ceux qui débattent, politiciens, professionnels, parents d'élèves, élèves, ne font pas exception.

Personne aujourd'hui ne s'aventurerait à contester le caractère existentiel de l'Éducation dans la vie d'un pays et, bien sûr, dans son développement. C'est plutôt sur la qualité et l'efficacité de l'Éducation que portent les discussions et que dérapent les consensus. Les problèmes évoqués ont trait au financement du service public de l'Éducation, à l'autonomie des établissements, à leur faible intégration dans la communauté et, depuis peu, à la concurrence internationale en matière d'Éducation.

Mais c'est d'abord la compétence du corps enseignant et surtout sa mobilisation qui sont réclamées et recherchées. Car c'est sur cette précieuse ressource humaine que repose la réussite des politiques publiques d'Éducation, la réussite des élèves et des écoles et la réussite des nations.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

REPÈRES

La rubrique « REPÈRES » fournit des références sur les avancées dans le champ d'une politique publique

Dans ce numéro : **LES POLITIQUES SOCIALES**

International

POUR DES POLITIQUES SOCIALES ACTIVES

Le présent document de l'OCDE souligne l'importance, pour les citoyens, d'une politique sociale active et bien conçue. Elle peut ainsi servir d'atout au développement social et à l'amélioration des conditions de vie des individus. Pour y parvenir, plusieurs défis doivent être relevés, dont la réorientation des priorités des programmes sociaux vers l'investissement dans le développement des capacités des individus.

OCDE (2005). *Accroître les chances de chacun : pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, Paris, OCDE.

Canada

RENFORCER LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Les auteurs du document *Housing is Good Social Policy* lancent un appel en faveur du rapprochement de la politique du logement de celles des autres secteurs des politiques économiques et sociales. Pour ce faire, ils montrent l'interaction qui existe entre le logement et la santé, l'éducation, la sécurité du revenu, l'immigration, l'emploi ou encore le développement communautaire.

Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP)
<http://www.cprn.org/fr/doc.cfm?doc=1131>

Union Européenne

GESTION DES ÂGES ET POLITIQUES DE L'EMPLOI

L'Inspection générale des Affaires sociales de France publie, sur le thème de la gestion des âges et les politiques de l'emploi, quatre rapports analysant la situation en Belgique, en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni, ainsi qu'une synthèse de la prise en compte de cette problématique dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne. Les différences constatées entre les politiques publiques, attribuables aux particularités des contextes nationaux, font apparaître divers modèles de réussite pour l'emploi des aînés.

Inspection générale des affaires sociales – France
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000585/0000.pdf>

Canada

NOUVELLES APPROCHES EN MATIÈRE DE POLITIQUES SOCIALES

Le présent document contient le compte rendu d'une conférence traitant des nouvelles approches en matière de politiques sociales au Canada. Les principaux thèmes abordés portent sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et le capital social comme instrument de politique publique.

Projet de recherche sur les politiques du Canada
http://recherchepolitique.gc.ca/doclib/R2_Synthesis%20report_f.pdf

États-Unis

NIVEAU DE VIE DES FAMILLES MONOPARENTALES

Les auteurs de cet article se questionnent sur les effets des politiques sociales des années 1990 sur le bien-être des familles monoparentales, et plus particulièrement les familles sous la responsabilité de la mère. Les auteurs soulignent principalement la divergence des résultats des analyses menées, notamment sur le niveau de revenu disponible.

The Brookings Institution
<http://www.brook.edu/es/research/projects/wrb/publications/pb/pb33.pdf>

Russie

DIMINUER LE TAUX DE PAUVRETÉ

Dans ce rapport de la Banque mondiale, les experts analysent les principaux aspects de la pauvreté en Russie. La première partie contient une étude sur la nature de la pauvreté. Cette étude permet de déterminer les groupes susceptibles d'être atteints dans l'avenir. Dans la deuxième partie, on procède à une évaluation de l'augmentation de la pauvreté. Dans la troisième partie, les auteurs du rapport préconisent différentes améliorations à apporter aux politiques sociales. L'objectif de cette étude est de proposer des solutions pour réduire le taux de pauvreté en Russie.

Banque mondiale
http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20050317113145
http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/03/17/000012009_20050317113145/Rendered/PDF/289230RU.pdf

États-Unis

POLITIQUES SOCIALES, RACE ET PAUVRETÉ

Les auteurs de cette étude cherchent à démontrer, si elle existe, la corrélation entre race et pauvreté et l'influence de cette corrélation sur l'éducation et le milieu familial aux États-Unis. Ils considèrent également certaines avenues pour les politiques gouvernementales dans le but de réduire la pauvreté chez les minorités ethniques.

John F. Kennedy School of Government
<http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP05-030?OpenDocument>

RÉFORMES

La rubrique « RÉFORMES » apporte un témoignage sur les réformes administratives globales ou sectorielles engagées dans les ensembles et sous-ensembles continentaux ainsi que par les organisations internationales.

ASIE-PACIFIQUE

HONG KONG : ABANDON DE LA BUREAUCRATIE D'ÉTAT

Hong Kong a souvent été dépeint comme un État dont la fonction publique ne subit pas la pression des forces politiques et sociales et offre un modèle de stabilité d'action et de statut. On retrouve ces caractéristiques dans la plupart des autres États asiatiques. Toutefois, en Asie comme en Occident, les traditions qui singularisent les administrations d'États sont remises en question. La fonction publique de Hong Kong a récemment fait l'objet de sévères critiques. Elles avaient pour origine une crise majeure de la fiscalité ainsi qu'une série de dysfonctionnements de l'administration. Le statut du plus haut fonctionnaire du territoire, personnalité non élue, est en particulier de plus en plus contesté. Dans ce contexte, quelle est la capacité que conserve la bureaucratie d'État de Hong Kong de se réformer? Quelle est la meilleure démarche pour la réforme administrative? Doit-on considérer que les nouveaux modèles occidentaux d'administrations d'États sont pertinents et adaptés pour Hong Kong et, plus généralement, pour le reste de l'Asie?

Painter, M. (2005). « Transforming the Administrative State : Reform in Hong Kong and the Future of the Developmental State », *Public Administration Review*, mai/juin, vol. 65, n° 3.

AMÉRIQUES

CANADA : RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC ET ENTREPRENEURSHIP

Hier parfois de véritables légendes, les entrepreneurs des grands projets publics sont aujourd'hui plus modestes et agissent souvent sur le plan local. Soulignant que l'importance des entrepreneurs est bien documentée aux États-Unis, les auteurs s'attachent à montrer que les fonctionnaires peuvent être aussi des entrepreneurs dans un système parlementaire comme celui du Canada. À l'aide de données sur les innovations dans le secteur public, ils présentent la nouvelle génération d'entrepreneurs de ce secteur. Ils offrent un cadre qui permet de mettre en contexte l'entrepreneurship et ils précisent que les entrepreneurs travaillent dorénavant en équipe. Ces équipes ont toujours besoin de l'expertise, prépondérante dans le passé, mais également du talent politique nécessaire pour assurer la mise en application des idées. Ces entrepreneurs ne mènent pas des projets grandioses. Ils ne réinventent pas de nouveaux systèmes de gouvernement, mais ils réinventent leurs organisations. Les auteurs évoquent enfin les conséquences de cette évolution sur la recherche et la pratique du management public.

Hafsi, T., L. Bernier (2005). « Innovation et entrepreneurship dans la réforme du secteur public au Canada », *Revue Politiques et management public*, vol. 23, n° 1, mars.

EUROPE

IRLANDE : MODERNISATION DE LA PRESTATION DE SERVICES

Deux politiques, *Strategic Management Initiative et Delivering Better Government*, ont structuré la modernisation du service public irlandais à compter de 1994. Cette modernisation a entraîné de nombreuses innovations de nature législative, managériale, organisationnelle et technologique. On souligne habituellement l'importance disproportionnée des technologies de l'information dans les changements survenus. En 2000, la décision du gouvernement irlandais d'intégrer la prestation de services à partir d'un seul point de contact s'inscrivait clairement dans cette perspective. Cette intégration ne saurait toutefois être effective en l'absence d'une compréhension globale de ce qu'est un système de prestation de services. En effet, contrairement à une idée reçue, la modernisation du système et l'utilisation des technologies de l'information ne sont pas synonymes. Faute d'un double agenda, l'un pour comprendre la prestation de services, l'autre pour imposer l'intégration progressive de cette prestation, on rencontrera de sérieuses difficultés pour transformer les espoirs nés du déploiement des technologies de l'information en actions concrètes sur le terrain.

McDonagh, J. (2004). *Modernising Service Delivery, A Blueprint for Development and Change*, Trinity College Dublin, First Edition, novembre.

INTERNATIONAL

ONU : PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC ET RESSOURCES HUMAINES

L'objectif premier du rapport 2005 de l'ONU sur le service public dans le monde est de mettre en lumière le rôle des ressources humaines dans les administrations. L'équilibre entre la conduite des affaires publiques et l'intérêt public dépend de la compétence, de la motivation et de l'intégrité de la ressource humaine et aussi de la qualité du leadership. Le champ du management des ressources humaines a considérablement évolué ces dernières décennies en raison des pressions externes et internes qui ont conduit à la redéfinition du rôle de l'État et à un nouveau calibrage des activités des administrations. Cette évolution est à la fois la réponse à des questionnements économiques, politiques, sociaux et technologiques actuels et le résultat d'un processus de réflexion plus ancien sur le management du secteur public. Le rapport de l'ONU témoigne de la volonté des gouvernements de faire la synthèse entre l'administration publique traditionnelle, le management public (dont le *new public management*) et le modèle émergent de la *responsive governance* qui met l'accent sur les réseaux et sur une grande ouverture aux partenaires avec la société civile.

ONU. (2005). Département des affaires économiques et sociales, *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*, United Nations Publication, New York.

Les avancées théoriques et les pratiques émergentes suivantes sont le fruit d'une consultation des membres de la Communauté de recherche sur l'Éducation de L'Observatoire de l'administration publique : Jean Bernatchez, Robert Bisailon, Yvan Dussault, Claude Lessard et Jacques Plamondon.

L'animation et la coordination des communautés de recherche de L'Observatoire de l'administration publique sont assurées par Benoît Rigaud.

benoit.rigaud@enap.ca

« *Le mot d'ordre n'est plus
l'accès pour tous, mais [...] la
réussite pour tous.* »

LES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION EN QUÊTE D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION DANS LA COMMUNAUTÉ

UNE CONCURRENCE ACCRUE ENTRE SYSTÈMES ÉDUCATIFS NATIONAUX

« L'éducation est un service comme un autre ». Sur la base de cet incipit controversé, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et ses parties prenantes négocient les conditions de la libéralisation des marchés nationaux de l'Éducation¹. Dans l'attente de règles internationales, certains pays restructurent leur système éducatif afin d'accroître ultimement la compétitivité de leur économie. En Europe, en marge d'un dispositif multilatéral en panne, les États membres de l'Union construisent ainsi un espace commun d'enseignement supérieur. Poursuivant l'objectif de réduire au maximum les barrières à la libre circulation des personnes, ce processus, dit de Bologne, vise notamment à harmoniser les systèmes et à faciliter la reconnaissance des acquis professionnels.

DÉCENTRALISER POUR MIEUX DÉLIBÉRER ET GÉRER LE MANQUE DE MOYENS

En éducation, la décentralisation obéit à un double leitmotiv : celui, d'abord, de répondre aux demandes d'une meilleure représentation « des clients » des services éducatifs : les élèves, leurs parents ou les étudiants; et, ensuite, celui de pallier le manque d'investissements publics par les économies de fonctionnement qu'elle est supposée apporter. Au Québec, la création des conseils d'établissement, qui ouvre la voie à une plus grande autonomie de gestion des écoles et à une plus grande implication des parents, atteste la volonté du gouvernement de mieux répondre aux besoins exprimés par les communautés locales.

En filigrane de ces réformes décentralisatrices, la question demeure celle du niveau le plus pertinent possible

d'intervention. On remarque ainsi que les systèmes qui incarnaient voici 25 ans les idéaux types des systèmes centralisés (France) et décentralisés (Royaume-Uni) ont connu une diversification et une hybridation des arrangements institutionnels entre le national, l'intermédiaire et les établissements d'enseignement. Certaines réformes, entreprises par des gouvernements soucieux, dans un premier temps, de s'adapter aux pressions financières, ont fait l'objet d'ajustements ultérieurs. C'est notamment le cas en Nouvelle-Zélande où l'abolition des structures équivalant aux commissions scolaires du Québec s'est soldée par un creusement des iniquités sociales et régionales, ce qui a amené le gouvernement à créer de nouveaux corps intermédiaires pour réguler « le marché de l'éducation », inspecter et accréditer les établissements d'enseignement. De même, les instruments d'évaluation ont été centralisés au niveau national, ce qui témoigne du fait que tous les leviers d'action n'ont pas vocation à être décentralisés.

L'ÉDUCATION ENTRE CHOIX ET ÉQUITÉ

En cas de défaillance de l'enseignement public, nombre de parents n'hésitent pas à payer pour des services d'éducation privés qui offrent, à leurs yeux, plus de choix et un environnement d'apprentissage de meilleure qualité. Ce constat ne doit pas escamoter la disparité des contraintes pesant sur les systèmes privé et public : là où le premier peut sélectionner ses clients à l'entrée, le second détermine son offre de services en équité afin de compenser les carences du milieu social dans lequel il évolue. Au sein de l'OCDE, la popularité manifeste de l'école privée s'accompagne d'un accroissement soutenu des investissements des différents gouvernements dans le système public. Cela se

traduit dans ces pays par une croissance proportionnée des dépenses privées et des dépenses publiques en éducation. Par ailleurs, les relations entre l'État et les écoles privées varient en fonction de l'importance des obligations de qualité de l'enseignement et de solidarité sociale assignées à ces dernières. La liberté laissée quant au contenu des programmes et le niveau de financement public consenti sont ainsi des indicateurs de l'encadrement des écoles privées par l'État.

L'IMPORTANCE DE LA QUALITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE ENSEIGNANTE

La qualité du corps enseignant est la principale variable sur laquelle les politiques peuvent influencer pour améliorer les acquis des élèves. La sélection, la formation et la valorisation de l'enseignant sont ainsi repensées pour amener des individus compétents à l'enseignement. La principale difficulté de la mise en oeuvre de ces politiques tient aux controverses relatives à la définition de ce qu'est un bon ou un mauvais enseignant. Au Québec, le statut actuel d'enseignant rend problématique l'instauration d'un nouveau mode de gestion des ressources humaines.

VERS UN CONTINUUM DES MISSIONS?

En marge du débat sur la crise de « l'école-institution », les relations entre l'école, la famille et la communauté se trouvent revalorisées. Selon le modèle de l'école communautaire, qui a été particulièrement développé dans les régions urbaines du Canada anglais, l'école est intégrée dans un projet éducatif impliquant la direction et ses employés, les professeurs, ses clients et la communauté (la municipalité ou la commission scolaire). Elle veut être un espace ouvert à la culture, aux sports, aux loisirs ou à la promotion de la santé comme la campagne de lutte contre l'obésité l'atteste au Québec ou encore à des groupes autres que celui des jeunes.

La raison d'être de ce modèle d'organisation repose sur la complémentarité des interventions entre les acteurs du réseau de l'éducation, les autres intervenants communautaires et les parents. Sa mise en oeuvre suppose, entre autres, le décloisonnement des tâches d'enseignement et des autres tâches de support. Ainsi, en Finlande, la responsabilisation globale des intervenants face au phénomène de l'abandon scolaire a conduit à une nette amélioration à cet égard. Si certaines dispositions des conventions collectives actuelles des enseignants au Québec sont en porte-à-faux avec cette vision de l'intervention éducative, il est surtout nécessaire de rappeler que, en dehors des facteurs juridiques, la cohésion du message des éducateurs au sens large dépend grandement des habitus culturels et de la conception de l'autorité dominante dans une société. L'éducation est en cela le révélateur des bouleversements sociologiques qu'a connus le Québec depuis 40 ans.

REMISE EN CAUSE DES PROGRAMMES

L'adaptation du système éducatif aux exigences de l'économie du savoir constitue un dilemme pour l'élaboration des pratiques pédagogiques. L'accent mis sur le développement des compétences, et non plus strictement sur l'acquisition des connaissances, sur le travail d'équipe², sur la volonté de lier les apprentissages lors d'activités visant l'utilisation du contenu des enseignements de façon transversale, ou encore sur la pédagogie par projet, est le signe d'un changement de paradigme de la politique de l'enseignement obligatoire au Québec. Le mot d'ordre n'est plus l'accès pour tous, mais de plus en plus la réussite pour tous. Au moment de la mise en oeuvre de ce changement, plusieurs questions se posent. Que faire pour habiliter les diplômés-citoyens à renforcer les assises de la société? Comment préparer au mieux les jeunes à faire face à des problèmes qu'on ne connaît pas encore? Doit-on procéder par des transformations structurelles majeures ou procéder par programmes circonscrits, tels que celui de « l'École montréalaise » ou « Agir autrement » qui soutiennent particulièrement les clientèles défavorisées? Comment favoriser la réussite scolaire dans un milieu d'apprentissage tel que celui de la polyvalente si souvent perçu comme étant impersonnel? Quelle est l'utilité du redoublement? En réponse, la plainte scolaire des clients et des acteurs de l'enseignement se concentre sur des demandes de ressources, et non sur la question du sens de l'éducation et de son intégration dans la communauté.

Références

Bevort, A., D. Trancart (2003). « Les comparaisons internationales dans les recherches et les débats sur les systèmes éducatifs », in Lallement, M., J. Spurk (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Éditions, Paris, p. 129.

OCDE (2005). *Teachers Matter : Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris.

Notes

¹ Conformément aux lignes directrices des négociations dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) adoptées le 28 mars 2001 par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

² Voir notamment le projet de l'école éloignée en réseau et son apport pour le développement d'habiletés complexes: <http://www.eer.qc.ca/>

Le Processus de Bologne a été initié en 1998 pour rendre l'enseignement supérieur européen plus compétitif par rapport à celui d'autres régions du monde, particulièrement l'Amérique du Nord. Le temps permettra de juger de l'atteinte de cet objectif, mais au stade intermédiaire du processus, qui doit s'achever en 2010, il est possible d'anticiper un succès. La mise en œuvre efficace du processus, autant que son achèvement, y contribue.

« *L'Amérique latine a tourné le dos à un espace panaméricain de l'enseignement supérieur.* »

LE PROCESSUS DE BOLOGNE : ENJEUX ET DÉFIS POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN AMÉRIQUE DU NORD

Par **Jean Bernatchez**

Jean Bernatchez est adjoint au directeur de l'enseignement et de la recherche de l'École nationale d'administration publique du Québec. Il est chercheur au collectif international Connivences francophones dans l'espace universitaire mondial en voie de construction¹.

jean.bernatchez@enap.ca

Plusieurs initiatives d'harmonisation des systèmes d'enseignement supérieur ont été engagées au fil des ans. Les premières ont été proposées par le Conseil de l'Europe, avec la conclusion en 1953 de la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes. À compter des années 1970, l'UNESCO a aussi soutenu plusieurs démarches d'harmonisation qui ont conduit à des conventions régionales sur la reconnaissance des titres de l'enseignement supérieur : Amérique latine et Caraïbes (1974), États arabes (1978), Europe (1979), Afrique (1981), Asie et Pacifique (1983).

En 1998, le Processus de Bologne a été enclenché, visant entre autres à faire converger, avant 2010, les systèmes d'enseignement supérieur européens vers un cadre commun reposant sur les trois cycles inspirés de la pratique nord-américaine : licence, maîtrise et doctorat. Cette initiative, connue sous le nom de « réforme du LMD », se confond avec celle plus fondamentale qui prévoit la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.

SIX ACTIONS VISANT L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE LISBONNE

Le Processus de Bologne a été initié par l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Il rejoint maintenant 40 pays. Six actions devraient conduire, aux termes de la décennie, à l'atteinte de l'objectif énoncé à Lisbonne en 2000 : l'Union Européenne doit devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Ces actions sont : l'adoption d'un système de grades lisibles et comparables incluant un supplément

au diplôme qui améliore la transparence et facilite la reconnaissance des qualifications; l'instauration d'un système fondé sur deux cycles, le premier utile au marché du travail (licence de trois ans) et le second intégrant une dimension « recherche » (mastère de deux ans); la généralisation d'un système de transfert de crédits comme celui utilisé dans le cadre du programme de mobilité européenne ERASMUS; une meilleure mobilité des étudiants, des professeurs et des chercheurs; la coopération en matière d'assurance qualité; la promotion et le développement de la dimension européenne de l'enseignement supérieur.

La Conférence de Prague de 2002 a permis d'ajouter à ce processus d'harmonisation des systèmes la dimension de la formation tout au long de la vie. La Conférence de Berlin de 2003 a consacré l'intégration du cycle doctoral, contribuant ainsi à la constitution d'une interface avec la dynamique de constitution d'un espace européen de la recherche.

UNE INITIATIVE QUI INTÉRESSE PLUSIEURS PAYS ET RÉGIONS

Plusieurs pays et régions du monde se sont inspirés de l'initiative européenne. Un espace euro-latino-américain de coopération en enseignement supérieur, l'Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC), a été mis en chantier en 2000 : les 48 pays participants souhaitent faciliter dans cet espace le partage des connaissances et la mobilité des personnes. L'Asie et le Pacifique ont développé le programme *University Mobility in Asia and the Pacific* (UMAP), inspiré d'ERASMUS. Des pays de l'Océan indien dont l'Australie, l'Afrique du sud et la Thaïlande ont créé le programme d'échanges *University Mobility in the Indian Ocean Region* (UMIOR). Un espace africain de l'enseignement supérieur est aussi en voie de construction dans le cadre du Nouveau Partenariat sur le Développement de l'Afrique, même si les ressources essentielles à la concrétisation du projet font défaut. À partir du moment où les structures de programmes et les modalités de reconnaissance des études sont comparables entre ces grands blocs régionaux, il devient possible d'achever l'intégration dans la perspective de la construction d'un espace mondial de l'enseignement supérieur dont l'Europe aura été l'instigatrice.

UNE RÉPONSE NORD-AMÉRICAINE PEU INSPIRÉE

Les Nord-Américains se sont peu intéressés à cette transformation européenne. Ils n'y ont vu que l'aspect cosmétique, rassurant puisqu'il imposait de s'ajuster à leurs propres pratiques. Ce n'est que tout récemment que des associations des États-Unis ont constitué une *task-force* afin de documenter les impacts du Processus de Bologne. Un effort d'intégration de l'espace nord-américain de l'enseignement supérieur avait toutefois été entrepris dans le sillage de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), avec la création

du *Consortium for North American Higher Education Collaboration* (CONAHEC). Cet organisme n'a cependant pas la légitimité et les ressources lui permettant de transformer sa rhétorique en actions concrètes. Plusieurs de ses projets n'ont jamais vu le jour.

CONAHEC propose notamment des conférences réunissant les leaders de l'enseignement supérieur et un forum d'étudiants. Son programme-phare, le *CONAHEC Student Exchange Program* (CONASEP), connaît peu de succès : à l'automne 2004, 44 étudiants des 3 pays (Canada, États-Unis et Mexique) y participaient. En comparaison, en 2003-2004, ERASMUS avait encadré 135 586 étudiants dans des universités de 30 pays et l'Union Européenne leur avait versé plus de 100 millions d'euros en bourses d'études.

CONAHEC est cependant une construction logique qui, à défaut d'être significative au plan de l'action, demeure un élément-clé du discours politique et constitue la réponse des trois pays au défi de la construction d'un espace nord-américain de l'enseignement supérieur. En revanche, il repose sur un modèle d'intégration *top-down* peu propice à susciter l'adhésion des acteurs universitaires, d'autant plus que le cadre proposé est lié étroitement aux finalités économicistes de l'ALENA. Si une réelle volonté de création d'un espace nord-américain de l'enseignement supérieur existait chez les universitaires – ce qui reste à démontrer – ces derniers devraient miser plutôt sur un modèle qui nécessite l'appropriation du projet par les acteurs universitaires dans le contexte d'une interaction dynamique entre eux et les *policymakers* de l'enseignement supérieur des trois pays. L'Amérique latine, officiellement « observatrice » des travaux du Processus de Bologne, a déjà tourné le dos à l'idée d'un espace panaméricain de l'enseignement supérieur et souhaite plutôt développer l'espace euro-latino-américain de l'enseignement supérieur.

Notes

¹ Ce collectif est composé de chercheurs du Nord et du Sud intéressés à la transformation des universités pour en faire des institutions efficaces du développement humain, dans une perspective d'équité et de justice sociale. Il est supporté financièrement par l'Association des universités francophones (AUF). Deux textes originaux et leurs titres en bibliographie ont permis de documenter ce Coup d'oeil : Bernatchez, Jean (2005). « La construction d'un espace nord-américain de l'enseignement supérieur », *La Chronique des Amériques*, Montréal, Observatoire des Amériques, n° 28; Bernatchez, Jean (2006, à paraître). « Organisation et intégration de l'espace nord-américain de l'enseignement supérieur », dans Charlier, Jean-Émile (ed). *Les universités francophones africaines face au LMD*, Dakar, AUF.

QUÉBEC

LES POLITIQUES PUBLIQUES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les systèmes d'enseignement supérieur des pays s'inscrivent dans des contextes sociopolitiques différents même si on observe certaines convergences. Ils varient selon la structure démographique et économique des pays, leur culture politique et leur organisation institutionnelle, le recours plus ou moins grand au secteur privé, etc. En quoi cet environnement influence-t-il les priorités, le fonctionnement et l'évolution des systèmes d'enseignement supérieurs? Pour répondre à cette question en ce qui concerne la situation au Québec, les auteurs ont réalisé une étude portant sur les 15 dernières années. Dans le cadre de cette étude, sont successivement abordés, et liés, le contexte général (démographique, économique, constitutionnel, etc.), les priorités du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, la structure du système, les stratégies de financement, les règles du jeu utilisées par les gouvernements pour adapter les processus, la tenue du système (*system behaviour*), c'est-à-dire la mesure de l'impact des règles du jeu sur le leadership institutionnel, la communication, l'imputabilité, etc. et enfin la performance du système.

Trottier, C., J. Bernatchez (2005). *Les politiques publiques d'enseignement supérieur au Québec : étude de cas*. Alliance for International Higher Education Policy Studies (AIHEPS), New York.

CANADA / INTERNATIONAL

LE RÔLE DES UNIVERSITÉS PUBLIQUES

Les universités publiques représentent un des piliers des sociétés qui réussissent. Pourtant, on ne retrouve guère trace de cette affirmation dans les agendas des politiques publiques de l'enseignement supérieur de par le monde. Une des principales raisons en est leur mode de financement. La participation des étudiants et des familles est jugée trop élevée et ne cesse d'augmenter. La répartition et l'emploi des budgets sont hautement contestés. La qualité des enseignements universitaires se ressent de ces contestations. Dans cet ouvrage collectif, trois problématiques principales sont abordées : tout d'abord la reconnaissance et l'évaluation des bénéfices apportés par les universités à l'individu et à la société et subséquemment la responsabilité des gouvernements, des étudiants, des familles et d'autres sources dans leur financement; deuxièmement, les raisons pour le gouvernement d'investir dans les universités publiques et surtout la nécessité d'investir efficacement; enfin, l'équilibre entre centralisation et décentralisation de la gestion du secteur public universitaire, entre autonomie accordée aux universités d'une part et accès au savoir pour le plus grand nombre.

Iacobucci, F., C. Tuohy (Dir.) (2005). *Taking Public Universities Seriously*, Presses de l'Université de Toronto, Toronto.

CANADA

L'ÉDUCATION DE LA GOUVERNANCE

Cet ouvrage traite des défis de la gouvernance au XXI^e siècle. L'auteur déplore tout d'abord le haut niveau de cynisme ou de désintérêt, surtout chez les jeunes, qui prévaut face à la politique et aux politiciens. Souvent consécutif à une méconnaissance par la population des processus de la décision politique, il entraîne un désenchantement des citoyens, les détourne de l'expression de leur droit de voter et, à terme, représente un danger pour la démocratie représentative considérée comme illégitime ou stérile. Avec ce livre, l'auteur tente d'expliquer la complexité de l'action politique. Ancien adjoint au ministre de l'Éducation du Manitoba de 1999 à 2002, il relate les événements qu'il a vécus « de l'intérieur » et, à travers cette expérience, illustre la dynamique des conditions dans lesquelles sont prises les décisions. Il démontre ainsi combien les actions des gouvernements s'enracinent autour d'un certain nombre de pressions politiques dont il commente la force et les possibilités. Avec cette exploration en profondeur, à la fois historique et analytique, l'auteur conclut à la grande contribution des gouvernements aux progrès de la société, et ce, malgré les erreurs et les imperfections inévitables de son action.

Levin, B. (2005). *Governing Education*, Institut d'administration publique du Canada, Presses de l'Université de Toronto, Toronto.

QUÉBEC

VERS UN ÉLÈVE CITOYEN

L'introduction des domaines généraux de formation dans le Programme de formation de l'école québécoise s'inscrit dans une philosophie du développement intégral de l'élève. Selon celle-ci, l'être humain fait usage, par l'éducation, de ses capacités physiques, affectives, intellectuelles et éventuellement professionnelles, et ce, tout en exerçant son jugement critique et éthique. Dans ce contexte, les domaines généraux constituent un élément nouveau du Programme en ce sens qu'ils sont des lieux d'acquisition de savoirs et de développement des compétences. Les auteurs articulent leurs réflexions autour de cinq chapitres : la problématique des domaines généraux, les données recueillies dans les écoles et dans la littérature sur le sujet, une vision du concept de domaine général de formation, des orientations accompagnées de recommandations au ministre de l'Éducation et enfin les stratégies nécessaires à une prise en compte des domaines généraux dans la formation de l'élève. Parmi ces stratégies, on retiendra l'importance de la mobilisation de tous les acteurs scolaires (personnel enseignant, des services éducatifs et de direction), mais aussi extrascolaires.

Barry, A., D. Royer (2005). *Avis au ministre de l'Éducation sur les domaines généraux de la formation dans le Programme de formation de l'école québécoise, éducation préscolaire, enseignement primaire et enseignement secondaire*, Gouvernement du Québec, Commission des programmes d'études, Publications officielles.

INTERNATIONAL

LE RÔLE CRUCIAL DES ENSEIGNANTS

Le présent rapport de l'OCDE porte sur la préparation, le recrutement, le travail et la vie professionnelle des enseignants. Il considère plus spécifiquement les politiques qui concourent à attirer, former et retenir des enseignants de qualité dans les établissements scolaires. Le rapport rassemble les résultats d'une étude réalisée entre 2002 et 2004 dans 25 pays. Il vise à livrer une analyse internationale complète sur l'évolution du corps enseignant et les tendances au sein de celui-ci; les facteurs clefs qui permettent d'attirer et de fidéliser des enseignants de qualité; les politiques et les pratiques relatives aux enseignants novatrices et couronnées de succès; les options liées aux politiques à l'égard des enseignants qui sont soumises à l'examen des pays participants à l'enquête; et enfin les priorités concernant les travaux à entreprendre aux niveaux national et international. À travers cette étude, on observe que cette problématique a été prise en compte dans les pays intéressés. Tous cherchent à améliorer l'efficacité et l'équité des enseignements pour mieux répondre aux attentes économiques et sociales et tentent donc de mobiliser un corps enseignant de qualité, ressource la plus précieuse et la plus significative.

OCDE (2005). *Le rôle crucial des enseignants. Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, Publications de l'OCDE, Politiques d'éducation et de formation, Paris.

QUÉBEC

DE L'OMBRE DU CLOCHER À L'ÉCONOMIE DU SAVOIR

Encore en 1960, une majorité de petits Québécois ne dépassait pas l'école primaire. Pendant trois siècles et demi, le clergé catholique a dominé le réseau scolaire. Les établissements d'enseignement préparaient les enfants à devenir les parfaits citoyens d'une communauté définie comme catholique française. La préparation timide ou tardive aux exigences d'une vie politique, économique et culturelle actuelle abandonnait en chemin une grande proportion de la population. Au début des années 1960, le système scolaire québécois a fait l'objet d'une rénovation fondamentale placée sous le signe du rattrapage. Aujourd'hui, le Québec dispose d'un système scolaire moderne avec des défis à relever : décrochage scolaire, disparité de réussite filles-garçons, méfiance de certains envers l'école publique, qualité de la langue, etc. L'enjeu est de dispenser un enseignement qui offre à l'ensemble de la population la meilleure insertion professionnelle et sociale possible, une inscription de plain-pied dans l'économie du savoir. Le savoir n'est plus désormais une menace pour le salut de l'âme, mais bien le moyen de comprendre le réel.

Charland, J. P. (2005). *Histoire de l'éducation au Québec. De l'ombre du clocher à l'économie du savoir*, Éditions du renouveau pédagogique, Saint-Laurent (Québec).

Une recherche sur l'évolution des politiques de l'Éducation depuis 1990 et les impacts de cette évolution sur le personnel de direction et sur le personnel enseignant est en cours actuellement à l'échelle pancanadienne.

« moins de culture générale, plus de compétences requises pour le marché du travail »

LES POLITIQUES ÉDUCATIVES AU CANADA (1990-2006) ET LEURS EFFETS SUR L'ÉVOLUTION DU PERSONNEL DE L'ÉDUCATION

Par **Claude Lessard**

Claude Lessard est titulaire de la chaire de recherche du Canada sur le personnel et les métiers de l'Éducation et directeur du Laboratoire de recherche et d'intervention sur les politiques et les professions en éducation, Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante. Faculté des sciences de l'Éducation, Université de Montréal.

claude.lessard@umontreal.ca

La recherche dont il est ici question s'insère dans un projet de recherche plus vaste, soutenu par le programme des Grands travaux de recherche du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH). Elle porte sur l'évolution du personnel de l'Éducation au Canada. Elle est pancanadienne et comprend quatre volets : la constitution d'une base de données statistiques sur les caractéristiques socio-professionnelles du personnel de l'Éducation au Canada et son accès dans un site Internet convivial dont l'adresse est www.teachcan.ca; l'analyse des politiques éducatives des 10 provinces canadiennes et des 3 territoires au cours de la période 1990-2003; la réalisation d'une enquête (sondage) auprès d'un échantillon représentatif de directeurs d'écoles et d'enseignants à travers tout le Canada; et le suivi longitudinal de 500 enseignants et directeurs d'écoles à propos de leurs représentations, de leurs pratiques et de leur évolution.

Ce programme de recherche a pour objectif de décrire, comprendre, analyser et comparer l'évolution des politiques éducatives ainsi que leurs effets sur le personnel de direction et les enseignants, et ce, d'abord sur leur vie professionnelle (émotions, identité, discours, représentations et pratiques). La dimension comparative prend forme surtout à partir d'analyses plus poussées des données recueillies dans les trois grands centres urbains : Montréal, Toronto et Vancouver.

L'équipe de recherche regroupe des chercheurs du Québec (Universités de Montréal, de Sherbrooke, du Québec) et du reste du Canada (Université de Toronto, de la Colombie-Britannique, Simon Fraser, etc.). Elle a établi des partenariats avec Statistique Canada pour la constitution de la base de données et pour le sondage auprès des directeurs d'écoles, ainsi qu'avec la Fédération canadienne des enseignants pour l'accès à certaines de leurs données (notamment celles sur la tâche accomplie par les enseignants canadiens) et pour la réalisation du sondage auprès des enseignants. Mention-

nons aussi, comme partenaires de l'étude, l'Association canadienne des directions d'écoles, la Centrale des syndicats du Québec, la Direction de la recherche et des études quantitatives du ministère de l'Éducation, du Sport et du Loisir du Québec, ainsi que le Conseil canadien des ministres de l'Éducation du Canada (CCMEC).

Sur le plan des politiques éducatives, nous nous sommes demandés dans quelle mesure nous assistons un peu partout au Canada à divers ajustements des systèmes éducatifs aux changements sociaux, économiques et culturels des dernières décennies ou bien si un nouveau référentiel ou paradigme proprement politique est en train d'émerger, voire, dans certaines provinces, de se consolider. Ce référentiel se caractériserait par le rétrécissement de l'État providence et la montée de l'État évaluateur (moins d'égalité, plus d'efficacité et de reddition de comptes); par une régulation systémique postbureaucratique ou « post-fordiste » (moins de règles et de hiérarchie, davantage de flexibilité, de choix et de concurrence); et par une plus forte intégration de l'apprentissage dans l'économie mondiale (moins de culture générale, plus de compétences requises pour l'économie du savoir et le marché du travail). Ce référentiel serait présent à divers degrés dans les provinces et les territoires, ainsi que dans la « stratégie pancanadienne » élaborée par le CCMEC. Il se disputerait la prééminence avec l'ancien référentiel dominant tout au long des trente glorieuses.

Les principaux thèmes dégagés de l'analyse documentaire des politiques sont la gouvernance de l'Éducation, l'imputabilité et ses modes, la professionnalisation de l'enseignement ainsi que l'inclusion et la prise en compte de la diversité. Les distinctions conceptuelles suivantes nous sont utiles : d'une part, entre une gouvernance fondée sur des valeurs de participation démocratique et communautaire et une gouvernance inspirée de la démocratie libérale, de la régulation par le marché et par le libre choix des usagers; d'autre part, entre un modèle économique et bureaucratique d'imputabilité et un modèle professionnel et éthique; et enfin, entre une professionnalisation de la main-d'œuvre éducative et une professionnalisation des lieux de travail.

Il va de soi que dans la réalité observée, ces différents types ou niveaux d'encadrement de l'action peuvent cohabiter et se combiner. Leurs effets sur le personnel de direction et sur le personnel enseignant ne sont pas encore connus. Les premières analyses, tirées des données recueillies à Vancouver, révèlent, du moins chez les enseignants, un discours exprimant une inquiétude assez vive sur le sens des politiques éducatives en même temps que l'affirmation d'une volonté et d'une capacité effective à isoler l'enseignement des effets considérés comme négatifs pour eux-mêmes et leurs élèves. En somme, pour le moment, le métier d'enseignant demeurerait satisfaisant, gratifiant et signifiant, et ce, malgré les politiques éducatives. L'optimisme sur l'avenir de l'école publique ne semble cependant pas très élevé.

Pour le Québec, la démarche de recherche sur les politiques, dont je m'occupe, comprend les étapes suivantes :

- 1) une analyse des politiques éducatives pour la période 1990-2006; elle se base sur les documents pertinents (rapports annuels, énoncés de politiques, documents de consultation, etc.) ainsi que sur des entrevues réalisées avec les membres de la Commission des États généraux de 1995-1996;
- 2) une étude de cas des deux principales commissions scolaires de l'Île de Montréal, une francophone et une anglophone, pour la même période (avant et après la fusion de 1998), comportant à la fois une analyse des documents de reddition de comptes (rapports annuels) de politiques et d'orientations stratégiques, ainsi que des entrevues avec des acteurs-clés de cette période;
- 3) une analyse des données de questionnaires et d'entrevues réalisées avec les directeurs et les enseignants de ces deux commissions scolaires, suivis pendant cinq ans.

Cette démarche est identique à celles que poursuivent des collègues de l'Université de Toronto pour l'Ontario et la ville de Toronto et des collègues de l'Université de la Colombie-Britannique pour cette province et la ville de Vancouver.

La démarche est complétée par une analyse en cours des orientations, des perspectives et de l'agenda poursuivis par de grands acteurs pancanadiens tels que le CCMEC, la Fédération canadienne des enseignants, le Regroupement canadien des directions d'écoles, celui des parents, celui des commissions scolaires, diverses instances du gouvernement fédéral intervenant en éducation primaire et secondaire, ainsi que le tout récent Conseil canadien sur l'apprentissage. En effet, on connaît mal ces organisations, leurs positions, leurs relations et leur impact.

L'ensemble des opérations de cueillette de données se termine cette année. Un livre sur les politiques éducatives des 10 provinces et des 3 territoires sera soumis dans quelques mois à un éditeur universitaire. L'inventaire et une analyse préliminaire des politiques éducatives du Québec sont accessibles sur le site Internet du Laboratoire de recherche et d'intervention portant sur les politiques et les professions de l'Éducation (www.labripro.umontreal.ca) et sur le site Internet du Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (www.crifpe.ca). On trouve aussi un texte sur la gouvernance de l'Éducation à travers le Canada. Les commentaires sont les bienvenus. Pour de plus amples renseignements, on peut aussi consulter le site www.teachcan.ca (le site du programme de recherche soutenu par le programme des Grands travaux du CRSH).

RÉFÉRENCES

La rubrique « RÉFÉRENCES » apporte un éclairage sur les communications déposées et les débats menés lors de congrès, séminaires, colloques ou symposiums tenus à travers le monde.

CANADA

WATERLOO, ONTARIO/3, 4 ET 5 AVRIL 2005

**Conférence portant sur le projet de réforme de l'ONU
« Les Nations-Unies : s'adapter au XXI^e siècle »**

À l'initiative du Centre pour l'innovation dans la gouvernance mondiale (CIGI), la conférence réunissait des hauts fonctionnaires de l'ONU, des représentants de la société civile, des universitaires de renom et des praticiens des affaires internationales. Ils s'étaient donnés pour objectif d'analyser le projet de réforme de l'ONU déposé par le Secrétaire général de l'Organisation deux semaines plus tôt. Tous ont convenu que la réforme de l'ONU était nécessaire et possible, mais semée d'embûches. Les réformateurs disposent de peu de temps et leur tâche est immense. D'une région du monde à l'autre, l'urgence de la réforme est en effet jugée différemment. Les Européens y sont favorables, mais les Africains restent circonspects, les « Latino-américains » réservés et les Asiatiques divisés. D'une manière générale, les pays du Sud privilégient le développement au détriment de la sécurité et les pays du Nord adoptent la position inverse. Il faut aussi bien sûr tenir compte de la défiance de et envers l'administration de Washington. Les conditions de l'invasion de l'Irak, les scandales de l'attribution des marchés de la reconstruction du pays d'une part et les critiques du Congrès américain envers le Secrétaire général de l'ONU au sujet des dysfonctionnements du Programme pétrole contre nourriture d'autre part ont alourdi l'atmosphère et affecté l'accueil reçu par le projet de réforme. Dans ce contexte, le projet se présente donc non pas comme un diktat à prendre ou à laisser, mais comme un champ de négociation ouvert à tous, négociation dans laquelle le mieux serait l'ennemi du bien. Au-delà de l'approbation de la création d'un certain nombre d'outils qui permettront l'amélioration du fonctionnement de l'ONU, les participants de la Conférence ont surtout insisté sur la forte implication de tous les pays pour surmonter les dissensions.

Centre pour l'innovation dans la gouvernance mondiale (CIGI)
http://www.cigionline.ca/publications/conference_papers.php

ROYAUME-UNI

LONDRES/28 ET 29 OCTOBRE 2004

Conférence de la Fondation Anglo-allemande pour l'étude de la société industrialisée

« Comparaison entre les politiques sociales et les politiques de l'emploi dans une société vieillissante en Grande-Bretagne et en Allemagne »

Il ne se passe pas de semaines sans que les tabloïds allemands ou britanniques ne fassent référence à la « bombe à retardement » des retraites. Les termes du débat sont bien connus : plus de personnes âgées, plus de pensions de retraite à payer, plus de dépenses de santé, moins de travailleurs, etc. L'État providence est-il vraiment mort et enterré? Comment les gouvernements vont-ils s'y prendre pour assurer à leurs citoyens aînés confort et prospérité? Se dirige-t-on vers un nouveau contrat intergénérationnel? C'est pour répondre à ces questions que la Fondation anglo-allemande a réuni un grand nombre d'experts, aussi bien des universitaires que des représentants des gouvernements, des administrations publiques, des agences et des organisations non gouvernementales, tous spécialistes des politiques sociales et de santé. Premier cri d'alarme lancé par les conférenciers : Allemagne et Grande-Bretagne affrontent la même problématique, à savoir le désarroi des jeunes générations dont les efforts ne serviraient qu'aux anciens. Le danger d'une désagrégation sociale est réel. Deuxième constat d'échec émis par les participants : les mesures d'ajustement à court terme décidées par les gouvernements allemands et britanniques ont montré leurs limites sinon leur inefficacité. Encourager les travailleurs à partir plus tardivement à la retraite se heurte à la logique des politiques de lutte contre le chômage des jeunes et aussi au souhait des individus de cesser leur activité professionnelle. D'une manière générale, les marchés de l'emploi des deux pays souffrent d'une rigidité structurelle là où il faudrait au contraire beaucoup de flexibilité. Dans le domaine de l'assurance-maladie, le système allemand prend en compte les besoins de travailleurs âgés, alors que l'approche britannique met plus l'accent sur la prévention et l'individualisation du risque, augmentant de ce fait la vulnérabilité de certains groupes sociaux.

Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society
<http://www.agf.org.uk>

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Vigie* est une lettre bimestrielle. Elle se veut un outil de diffusion des résultats des activités de veille et de recherche menées par L'Observatoire et ses partenaires.

Le choix des thèmes et les textes de *Vigie* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. La reproduction totale ou partielle de *Vigie* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

Pour plus d'information : Danyelle Landry, secrétaire de L'Observatoire
(418) 641-3000, poste 6574
courriel : danyelle_landry@enap.ca

Pour consulter les publications de L'Observatoire : www.enap.ca/observatoire

