

REVUE  
**ERNAE**

# Enseignement et recherche en administration de l'éducation

Vol. 1, n° 1, 2017

## Les modes de centralisation dans les relations entre l'instance centrale étatique du Québec et les entités décentralisées

André BRASSARD



Association pour le développement  
de l'enseignement et de la recherche  
en administration de l'éducation

*Enseignement et recherche en administration de l'éducation (ERAdE)* est une revue scientifique et professionnelle en accès libre publiée par l'Association pour le développement de l'enseignement et de la recherche en administration de l'éducation (ADERAE). La mission de l'ADERAE consiste à contribuer au développement du champ de l'administration de l'éducation, notamment en favorisant son rayonnement dans les milieux scientifiques, universitaires et professionnels; en promouvant les échanges sur l'enseignement et la recherche dans ce domaine; puis en facilitant la diffusion des réalisations liées à l'administration de l'éducation.

**Direction de la revue**

Alain Huot, Université du Québec à Trois-Rivières  
Catherine Larouche, Université du Québec à Chicoutimi

**Comité éditorial invité**

Alain Huot, Université du Québec à Trois-Rivières  
Catherine Larouche, Université du Québec à Chicoutimi  
Emmanuel Poirel, Université de Montréal

**Comité de rédaction**

Yamina Bouchamma, Université Laval  
Ginette Casavant, Université de Montréal  
David D'Arrisso, Université de Montréal  
Marc Garneau, Université de Sherbrooke  
Andréanne Gélinas-Proulx, Université du Québec en Outaouais

Alain Huot, Université du Québec à Trois-Rivières  
Catherine Larouche, Université du Québec à Chicoutimi  
Emmanuel Poirel, Université de Montréal  
Jules Rocque, Université de St-Boniface  
Marjolaine St-Pierre, Université de Montréal

**Conception graphique et montage**

Pascale Ouimet, rév. a.

**Révision linguistique**

Ginette Casavant  
Pascale Ouimet, rév. a.

Les textes publiés n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs ou auteures. De plus, tous les textes sont arbitrés, c'est-à-dire soumis à des pairs, afin d'en attester leur recevabilité au regard des exigences du milieu universitaire. La procédure d'arbitrage est accessible au <http://www.aderae.ca/revue/>.

La revue *Enseignement et recherche en administration de l'éducation* est publiée environ une fois l'an. À l'occasion, des numéros thématiques seront publiés.



Textes publiés selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

**Pour nous joindre**

Revue ERAdE  
a/s Alain Huot, bureau 2002a R  
Université du Québec à Trois-Rivières  
3351, boul. des Forges, C.P. 500  
Trois-Rivières (Québec) G9A 5H7  
Téléphone : 819 376-5011, poste 3236  
[revue@aderae.ca](mailto:revue@aderae.ca)

**Dépôt légal**

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives du Canada  
ISSN 2561-1453 (en ligne)

**ÉDITORIAL**

4

**ERAdE, une nouvelle venue... bien attendue!**

Alain HUOT, Université du Québec à Trois-Rivières (Canada)  
Catherine LAROUCHE, Université du Québec à Chicoutimi (Canada)  
Emmanuel POIREL, Université de Montréal (Canada)

**ENTREVUE**

8

**Régent Fortin, un fondateur!**

Ginette CASAVANT, Université de Montréal (Canada)

**SCIENTIFIQUE**

**Analyse**

15

**Les modes de centralisation dans les relations entre l'instance centrale étatique du Québec et les entités décentralisées**

André BRASSARD, Université de Montréal (Canada)

31

**Devenir dirigeant en éducation : défi d'identité, défi de savoirs d'action**

Guy PELLETIER, Université de Sherbrooke (Canada)

49

**La professionnalisation des directions d'établissements scolaires vue sous l'angle des actes réservés**

Richard BOUDREAU, Université de Montréal (Canada)  
Frédéric YVON, Université de Genève (Suisse)  
Emmanuel POIREL, Université de Montréal (Canada)

64

**La direction d'école : entre droit, déontologie, morale et éthique**

Jeanne SIMARD, Université du Québec à Chicoutimi (Canada)  
Marc-André MORENCY, Université du Québec à Chicoutimi (Canada)  
Catherine LAROUCHE, Université du Québec à Chicoutimi (Canada)

**SCIENTIFIQUE**

**Recherche empirique**

83

**Problèmes éthiques en contexte d'intégration scolaire au Canada, en Espagne et en Suisse : la place donnée à l'élève**

Lise-Anne ST-VINCENT, Université du Québec à Trois-Rivières (Canada)  
María Odet MOLINER GARCÍA, Universitat Jaume I (Espagne)  
Serge RAMEL, Haute école pédagogique du canton de Vaud (Suisse)

*Enseignement et recherche en administration de l'éducation (ERAdE)* est une revue scientifique et professionnelle en accès libre publiée par l'Association pour le développement de l'enseignement et de la recherche en administration de l'éducation (ADERAE). La mission de l'ADERAE consiste à contribuer au développement du champ de l'administration de l'éducation, notamment en favorisant son rayonnement dans les milieux scientifiques, universitaires et professionnels; en promouvant les échanges sur l'enseignement et la recherche dans ce domaine; puis en facilitant la diffusion des réalisations liées à l'administration de l'éducation.

**Pour nous joindre**

Revue ERAdE

a/s Alain Huot, bureau 2002a R  
Université du Québec à Trois-Rivières  
3351, boul. des Forges, C.P. 500  
Trois-Rivières (Québec) G9A 5H7  
Téléphone : 819 376-5011, poste 3236  
revue@aderae.ca

**Dépôt légal**

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives du Canada  
ISSN 2561-1453 (en ligne)

**SCIENTIFIQUE**

**Recherche empirique (suite)**

104

**Accompagnement des enseignants par la communauté d'apprentissage professionnelle : pratiques et sentiment d'efficacité de directions d'établissement d'enseignement**

Yamina BOUCHAMMA, Université Laval (Canada)  
Daniel APRIL, Université Laval (Canada)  
Marc BASQUE, Université de Moncton (Canada)

124

**Analyse pancanadienne et internationale des indicateurs utilisés pour rendre compte de la performance des systèmes éducatifs nationaux**

Julie AUCLAIR, Cégep de Jonquière, ÉCOBES – Recherche et transfert (Canada)  
Julie LABROSSE, Cégep de Jonquière, ÉCOBES – Recherche et transfert (Canada)  
Marco GAUDREAU, Cégep de Jonquière, ÉCOBES – Recherche et transfert (Canada)

149

**Le rôle des principaux des collèges d'enseignement moyen dans le système éducatif du Sénégal**

Salif BALDÉ, Autorité Nationale d'Assurance Qualité de l'Enseignement Supérieur (Sénégal)  
Lucie HÉON, Université Laval (Canada)

162

**Projets de vie des élèves, expériences des acteurs d'enseignement et curriculum de l'enseignement secondaire en République démocratique du Congo**

Ndugumbo VITA, Université de Lubumbashi (République démocratique du Congo)  
Denis SAVARD, Université Laval (Canada)

**RECENSION**

192

**L'exercice d'un leadership centré sur l'apprentissage en milieu défavorisé : recension des écrits**

Jean ARCHAMBAULT, Université de Montréal (Canada)  
Emmanuel POIREL, Université de Montréal (Canada)  
Ibrahim SBALLIL, Université de Montréal (Canada)  
Roseline GARON, Université de Montréal (Canada)  
Sophie RODRIGUE, Université de Montréal (Canada)

**PROFESSIONNEL**

209

**Focalisation sur le leadership collaboratif**

Andréanne GÉLINAS-PROULX, Université du Québec en Outaouais (Canada)  
Aini-Kristiina JÄPPINEN, University of Jyväskylä (Finlande)

216

**Favoriser l'insertion professionnelle des nouveaux enseignants issus de l'immigration (NEII) : diffusion de stratégies efficaces**

France GRAVELLE, Université du Québec à Montréal (Canada)

227

**École en milieu défavorisé : davantage d'élèves en difficulté d'apprentissage ou déficit de justice sociale?**

Sophie MOISAN, Université de Montréal (Canada)  
Jean ARCHAMBAULT, Université de Montréal (Canada)

# Les modes de centralisation dans les relations entre l'instance centrale étatique du Québec et les entités décentralisées

**André BRASSARD**

Université de Montréal (Canada)

## RÉSUMÉ

La documentation des domaines de l'administration de l'éducation, de l'administration publique et des sciences politiques a traité de la question de la centralisation / décentralisation surtout dans la perspective de la décentralisation. Par contre, le phénomène de la centralisation a été peu approfondi, notamment en ce qui concerne les modes de centralisation utilisés par l'instance centrale étatique au regard des instances décentralisées qui assument la prestation d'un service public. L'article s'intéresse à ces modes de centralisation. La recherche exploratoire dont rend compte le présent texte a cherché à inventorier ces modes en se limitant au système préscolaire, primaire et secondaire d'éducation. Quatre modes ont été identifiés. Le modèle d'organisation qui s'en dégage à l'échelon de l'instance centrale tend à reproduire deux traits du modèle bureaucratique wébérien (inspiré du sociologue Max Weber).

## MOTS-CLÉS

centralisation, décentralisation, commission scolaire, fonctions étatiques, autonomie

## 1. INTRODUCTION

Cet article s'intéresse aux modes de centralisation utilisés par l'instance centrale du Québec dans ses relations avec les instances décentralisées au sens strict, telles que les commissions scolaires, les municipalités ou les cégeps, qui ont la responsabilité de faire en sorte que des services publics soient fournis aux citoyens. La recherche dont les résultats sont présentés dans le présent texte se limite à identifier ces modes au regard de la commission scolaire et des établissements.

La question de la centralisation / décentralisation revient continuellement dans le débat public portant sur « l'organisation et la gouvernance » du système d'éducation préscolaire, primaire et

secondaire du Québec. Ainsi, depuis le début des années 1970, six épisodes de ce débat ont marqué la conversation publique (Brassard, 2007), même si une ou d'autres questions faisaient aussi partie des préoccupations. Dans la majorité des cas, ces épisodes se sont soldés par l'adoption d'un projet de loi qui, principalement, entraînait une décentralisation plus ou moins poussée de la commission scolaire vers l'établissement (par ex., le projet de loi n° 180 de 1997<sup>1</sup>) ou par une plus grande centralisation en faveur de l'instance centrale (projet de loi n° 88 de 2008 ou n° 105 de 2016).

À ma connaissance — et à maints égards — la documentation des domaines de l'administration de l'éducation, de l'administration publique et des sciences politiques, notamment celle de la société québécoise, a traité de la répartition des responsabilités (fonctions) et des pouvoirs surtout dans la perspective de la décentralisation. Entre autres, les diverses modalités ou types de la décentralisation (le terme étant pris dans un sens large) ont été largement examinés (De Saedeleer, 2005; Garant, 1971; Gélinas, 2003; Lajoie, 1968; Lemieux, 1997; Marcou, 2008; Mercier, 2002; Mills, Vaughan, Smith et Tabibzadeh, 1991; Pelletier, 2001). De même, les avantages et les inconvénients de la décentralisation ont été beaucoup traités et les auteurs n'ont pas manqué de se livrer à des comparaisons entre les différents milieux, tant sur le plan national qu'international (par ex., Brassard, Brunet et De Saedeleer, 2004; Lemieux, 1997).

Par contre, sur le plan des connaissances, la centralisation en tant que phénomène ne me semble pas avoir été explicitée de façon relativement approfondie sous l'angle de ses modes d'expression. En outre, en ce qui a trait aux représentations véhiculées dans le milieu québécois, des considérations formulées par des intervenants vis-à-vis certaines propositions législatives récentes donnent à croire que les notions de centralisation et de décentralisation portent à confusion. Le débat public tenu à l'hiver 2016 sur le projet de loi n° 85 relatif à l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en a été une illustration. En ce qui concerne la répartition des responsabilités et des pouvoirs, les uns ont vu dans ce projet une orientation décentralisatrice, alors que d'autres affirmaient le contraire.

Il m'apparaît donc opportun d'inventorier et de circonscrire les modes ou manifestations de la centralisation en ce qui concerne les relations entre l'instance centrale d'un état et les entités créées par celle-ci, à qui elle délègue des responsabilités et de l'autorité en vue de la dispensation de services publics et qui sont dotées d'un statut juridique qui en font des entités décentralisées au sens strict. C'est ce que la recherche, dont les résultats sont rapportés dans le présent texte, s'est proposé de faire. Plus précisément, l'inventaire porte sur le système d'éducation et s'intéresse à la

---

1 Le texte se réfère à plusieurs versions de la Loi sur l'instruction publique (LIP) qui, antérieurement à 1979 environ, était nommée Loi de l'instruction publique. De façon à faciliter la lecture, c'est l'année de la version utilisée et non la référence technique qui est utilisée; par exemple, LIP de 1966 et non LIP, S.R.Q., c. 242. Quand il s'agit d'une référence au texte de la LIP en vigueur, l'année n'est pas mentionnée. Par ailleurs, pour se référer à un projet de loi modifiant la LIP et qui a été adopté, il est écrit « projet de loi n° XX », par exemple, projet de loi n° 88.

centralisation exercée par l'instance centrale à l'égard de la commission scolaire et de l'établissement d'enseignement<sup>2</sup>.

La démarche, exploratoire, s'est limitée à la période allant de 1959 à aujourd'hui. Elle est aussi limitée du fait qu'elle laisse de côté bien des aspects du phénomène de la centralisation. Elle ne vise pas à discuter des avantages et des inconvénients d'un quelconque arrangement structurel. Elle ne cherche pas non plus à saisir les divers facteurs qui expliquent la centralisation. Elle ne doit pas être comprise comme une démarche d'élaboration théorique, mais plutôt comme un effort pour clarifier le phénomène sous l'angle de ses modes d'expression, de ses manifestations diverses.

Outre cette introduction, le texte comprend cinq parties. Une première partie s'intéresse au fait de la centralisation et à la pertinence de le regarder à la lumière du modèle bureaucratique. Une deuxième est consacrée à la définition des termes. Par la suite, vient la description de la méthodologie. En quatrième lieu, les modes de centralisation sont exposés. Enfin, suit la conclusion.

## 2. LE FAIT DE LA CENTRALISATION ET LE MODÈLE BUREAUCRATIQUE

Si la documentation québécoise, en particulier celle consacrée au système scolaire, s'est davantage intéressée à la décentralisation, c'est sans doute en raison de la forte centralisation qui s'est produite à l'échelon de l'État québécois depuis le début des années 1960, notamment au regard des commissions scolaires et des établissements, et qui ne s'est pas amenuisée. Plusieurs acteurs, dont le Conseil supérieur de l'éducation (1993) et la Commission des États généraux sur l'éducation (1996), ont souligné cet état de fait (voir aussi Brassard, 1986).

En fait, le Québec ne fait pas exception à une situation qui s'est répandue dans bien des pays développés à la suite de la deuxième guerre mondiale. En prenant en charge des services comme la santé ou l'éducation afin d'en faire profiter toute la population, les états ont vu leur taille augmenter considérablement. Comme l'écrit Lemieux : « Quand l'État s'accroît, comme ce fut le cas de la Deuxième guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1970, la tendance à la centralisation est à peu près irrésistible » (1997, p. 13). Mills et ses collègues (1991, p. 14) constatent que, « dans maints pays développés, l'administration locale tire sa force d'un passé historique » et que l'administration centrale s'est souvent imposée et développée relativement plus tard que l'administration locale. Ces auteurs avancent que cette emprise croissante du centre, se traduisant par des politiques et une réglementation portant sur la prestation des services et l'attribution des ressources, est justifiée par une recherche d'égalité pour tous les bénéficiaires.

---

2 Les modes de centralisation inventoriés n'incluent pas ceux qui interviennent dans la relation entre la commission scolaire et les établissements.

C'est bien ce qui s'est produit au Québec, entre autres, au regard du système préscolaire, primaire et secondaire d'éducation, à partir du moment où l'État a assumé la responsabilité première du système d'éducation à la fin des années 1950 et au début des années 1960, prenant la place des Églises qui, jusqu'alors, avaient joué les premiers rôles.

D'un côté, à ce moment-là, la responsabilité de tout le domaine de l'éducation a été concentrée entre les mains d'un seul ministre et, sous sa direction, un appareil administratif, considérablement augmenté par rapport à ce qui existait auparavant, a été mis en place. Ministre et ministère devaient voir à l'orientation, la planification, l'organisation et le contrôle du système.

D'un autre côté, un discours a eu tendance à s'imposer. Selon celui-ci, l'État se devait d'assurer l'accessibilité de tous à une éducation de qualité, celle-ci pouvant se poursuivre aussi loin que le permettaient les possibilités et la motivation de chacun. S'impliquant fortement dans le financement de l'éducation, l'État devait aussi faire en sorte que les ressources soient utilisées à bon escient, c'est-à-dire de façon efficace et efficiente. Encore aujourd'hui, ces idées sont généralement acceptées comme allant de soi et semblent toujours rallier la majorité de la population.

L'instrument étant mis en place et les idées justificatrices de l'implication de l'État en éducation s'imposant de plus en plus, il ne faut pas s'étonner de l'intensification, selon moi, de la centralisation qui s'est ensuivie et s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui.

Évoquer un système de règles, de même que l'exercice d'une autorité centrale comme outils de l'État dans la poursuite de sa visée en éducation, fait penser spontanément au modèle bureaucratique wébérien et à la centralisation inévitable qui lui est associée, ainsi que l'estiment des chercheurs (par ex., Crozier, 1963 ou Peabody et Rourke, 1965).

En établissant ce lien, il convient au préalable de bien distinguer entre la centralisation opérée par l'instance politique et l'existence d'un appareil administratif, de type bureaucratique, au service du politique et qui lui-même fonctionne de manière centralisée<sup>3</sup>.

Indépendamment des multiples significations accolées au modèle bureaucratique (voir Dion, 1987, p. 166-167), parmi ceux qui caractérisent le modèle d'organisation de Weber, deux traits me semblent davantage pertinents pour le propos : l'existence d'un système de règles impersonnelles et celle d'une autorité centrale qui s'exerce à travers une ligne hiérarchique (Brassard, 1996; Mercier, 2002; Scott, 1998).

---

3 Cet appareil peut contribuer à la centralisation opérée par « l'instance politique » en promouvant des mesures centralisatrices et en accroissant la portée centralisatrice de ces mesures (voir Dion, 1987). Dans la suite du texte, les termes *instance centrale* ou celui de *centre* seront utilisés au lieu de celui d'*instance politique*.

Le recours à un système de règles est effectivement un mode de centralisation, qui est déjà reconnu avant même d'être intégré à l'inventaire projeté. Ce dernier en fera ressortir les diverses colorations ou sous-modes. Cependant, les dysfonctions bien connues engendrées par le modèle bureaucratique, les conceptions particulières entretenues par les dirigeants quant au rôle de l'État dans la prestation des services qu'il estime devoir dispenser, les divers problèmes non résolus par le mode des règles impersonnelles, les intérêts que les uns et les autres cherchent à faire valoir, tout cela donne à penser que d'autres modes ou formes de centralisation existent. De même, le fait que l'autorité centrale ne s'exerce pas, en principe, de la même façon que s'il s'agissait d'une instance décentralisée au sens strict ou non, renforce cette hypothèse.

### 3. QUELQUES DÉFINITIONS<sup>4</sup>

Les termes *centralisation* et *décentralisation* sont souvent définis l'un par rapport à l'autre. Ils désignent soit un processus ou une action, soit un état qui en résulte.

Dans un document du World Bank Group intitulé *Decentralization & Subnational Regional Economics: What, Why, and Where* (n.d.), la *décentralisation* est définie comme un transfert d'autorité et de responsabilité de fonctions publiques d'un gouvernement central, soit à un gouvernement subordonné ou quasi-indépendant, soit au secteur privé<sup>5</sup>. Me servant de cette définition, mais aussi d'autres portant sur la centralisation, l'antonyme de la décentralisation (qui convergent chez passablement d'auteurs<sup>6</sup>), je définis la *centralisation* comme un état de concentration plus ou moins forte à l'échelon de l'instance centrale, tant de la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre des fonctions étatiques que de l'autorité devant y être associée. Considérée comme un processus ou une action, la centralisation consiste, pour l'instance centrale, à tenir constant ou à augmenter, le cas échéant, cet état de concentration.

Il y a lieu de distinguer deux types de délégation ou de décentralisation, si le terme est pris selon son sens large. D'un côté, la déconcentration est une forme de délégation de responsabilités et

---

4 Certaines des définitions proposées ici ont été fournies dans d'autres textes que j'ai produits, notamment dans Brassard, 1996 (où elles sont reprises dans plusieurs chapitres sous l'angle de la théorie visitée). C'est le cas des termes *fonction*, *responsabilité*, *autorité*, *formel*. Par rapport à ces définitions antérieures, celles fournies dans le présent texte sont parfois modifiées quelque peu.

5 "The transfer of authority and responsibility for public functions from central government to subordinate or quasi-independent government organizations and/or the private sector."

6 Chez plusieurs auteurs, trois éléments communs ressortent à propos de la centralisation : une concentration; de pouvoirs (ou d'autorité) et de responsabilités ou de compétences; au sein d'un organe central (par ex., Gélinas, 2003, p. 10; Lemieux, 1997, p. 14; Mercier, 2002, p. 67). Lajoie (1968, p. 4), s'en tient aux pouvoirs de décision et de commandement (le pouvoir hiérarchique de faire agir). Les écrits anglo-saxons sur l'administration et les organisations s'en tiennent principalement au pouvoir de décision (par ex., Mintzberg, 1979, p. 81; Scott, 1998, p. 262-264).

d'autorité qui n'implique pas une rupture du lien hiérarchique entre l'autorité qui délègue et l'instance à laquelle est conférée cette délégation (Gélinas, 2003, p. 10-11; Lajoie, 1968, p. 5). D'un autre côté, la décentralisation au sens strict signifie que l'instance à laquelle est conférée la délégation est constituée en une entité juridique autonome<sup>7</sup>, qui possède un pouvoir de réglementation et une capacité d'autofinancement, et dont les administrateurs sont élus par les administrés habilités à voter (Lajoie, 1968, p. 5<sup>8</sup>). Dans la suite du texte, le substantif *décentralisation* et le qualificatif *décentralisé* prennent ce sens.

Les responsabilités et l'autorité constituent des attributions ou ce qui est aussi nommé, chez d'autres, des compétences<sup>9</sup>. La responsabilité évoque l'idée d'une prise en charge par l'instance qui l'assume et celle d'une reddition de comptes<sup>10</sup>. La Loi sur l'instruction publique (LIP) utilise le terme *fonction*. J'utilise le terme *responsabilité* pour désigner une ou des fonctions dont est chargée une instance.

Dans le langage administratif, une fonction se définit comme un ensemble d'activités poursuivant le(s) même(s) objectif(s) ou répondant à un (aux) même(s) besoin(s). Une fonction peut se subdiviser en sous-fonctions, celles-ci en activités, etc. La fonction principale d'un organisme, quel qu'il soit, est sa mission. La mission définit ce à quoi est destiné cet organisme, ce à quoi il sert, le besoin auquel il répond. Évidemment, un organisme peut assurer la responsabilité de plusieurs fonctions ou parties de celles-ci.

Je postule qu'une fonction étatique est une fonction ou une mission qui est considérée dans un État (ou dans un organisme agissant en son nom) comme devant être prise en charge par celui-ci, mais dont la responsabilité de l'explicitation de son contenu et de sa réalisation peut être confiée à une instance déconcentrée ou décentralisée.

L'autorité est le pouvoir formel de réglementer ou de prendre des décisions et de faire agir (au sens strict, « commander ») ou d'entraîner la mise en œuvre des décisions.

---

7 Au Québec, une société de droit public au sens du Code civil.

8 Cette distinction est préconisée par les experts québécois des années 1960-1970 (Garant, 1971; Gélinas, 1975; Lajoie, 1968) qui s'inscrivent dans le courant des administrativistes français européens. Garant (1971, p. 16-17) estime que seul le pouvoir de réglementation est nécessaire, même si les deux autres propriétés peuvent aider. Lemieux (1997) distingue les types de décentralisation (au sens large) à l'aide de la typologie proposée dans un document de l'organisation mondiale de la santé (Mills et collab., 1991).

9 « Les compétences réfèrent aux secteurs d'activités dont sont chargées les instances [...] dotés de pouvoirs de régulation de leurs publics » (Lemieux, 1997, p. 16). Lemieux utilise aussi le terme *attribution*.

10 Définition élaborée à partir des significations données aux termes *responsable* et *responsabilité* dans *Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française* (1994).

Le formel correspond à ce qui est défini de façon explicite et officielle par l'agent (un individu ou un organisme) ayant l'autorité pour ce faire.

Pour les fins du présent texte et au regard du système d'éducation préscolaire, primaire et secondaire du Québec, l'Assemblée nationale, le gouvernement, le ministre de l'Éducation et, en certains cas, d'autres ministres constituent l'instance centrale étatique. Cependant, en dernière analyse, c'est l'Assemblée nationale qui fixe, par son action législative, d'une part, les attributions respectives de ces agents tout comme celles de la commission scolaire et de l'établissement et, d'autre part, les modalités de leurs relations. La commission scolaire se veut une instance décentralisée au sens strict et fait figure d'instance centrale par rapport à l'établissement. Toutefois, il arrive que la centralisation étatique s'applique directement à ce dernier.

#### 4. MÉTHODOLOGIE

La recherche dont les résultats sont présentés dans ce texte a profité d'une recherche antérieure (Brassard, 2014). Cette dernière visait à voir si cette institution qu'est la commission scolaire était encore, en 2013, ce qu'elle avait été à la fin de la décennie des années 50. Plus précisément, il s'agissait de voir dans quelle mesure les attributions de la commission scolaire, notamment celles qui en faisaient une entité décentralisée au sens strict (Lajoie, 1968), étaient soit conservées ou augmentées, soit réduites, notamment en faveur de l'instance centrale. À cette fin, l'évolution des dispositions de la LIP concernant la commission scolaire avait été examinée, principalement à l'aide des versions officielles de la LIP de 1966 jusqu'à 2013<sup>11</sup>. La recherche de Stringer (1969), deux autres de mes recherches antérieures (Brassard, 1986 et 2007), ainsi que divers autres travaux pertinents avaient été mis à contribution. Outre qu'elle ait permis d'atteindre l'objectif de la recherche, la démarche avait aussi fait apparaître, d'une façon concomitante, diverses modalités au moyen desquelles jouait la centralisation. L'attention n'avait pas porté sur ces modalités, étant donné que ce n'était pas là l'objet de la recherche menée à cette époque.

Dans un deuxième temps et aux fins de la recherche présentée ici, l'attention est portée sur ces modalités. En premier lieu, les observations (ou unités de sens) de la première démarche ont été consignées en les considérant sous l'angle de la modalité par laquelle les attributions étaient conférées à l'instance centrale. En second lieu, les mêmes textes légaux que ceux de la première démarche ont été relus afin de vérifier si l'inventaire était complet, quelques observations supplémentaires ayant été ajoutées au catalogue déjà produit. Ont été prises en compte les modifications à la LIP survenues entre 2012 et 2016<sup>12</sup>. Dans le cours de cette révision, la première démarche a été refaite

11 Plus précisément, les versions de 1966 (*Recueil des lois de l'éducation : codification administrative*), 1983, 1988 (au 23 déc.), 1994, 1998 (au 1<sup>er</sup> septembre), 2003, 2008, et 2012.

12 Dont les projets de loi sur la taxation scolaire et celui sur la prévention de la violence et de l'intimidation à l'école et le récent projet de loi n° 105 adopté le 17 novembre 2016 en remplacement du projet de loi n° 85.

en l'appliquant aux établissements d'enseignement afin de voir si un mode ou un autre de centralisation non identifié, jouant en faveur de l'instance centrale, se manifestait. En troisième lieu, les unités repérées ont été regroupées en fonction de leur similitude quant aux modes de centralisation qui pouvaient en être dégagés. Ce regroupement a entraîné plusieurs essais, l'objectif étant d'établir des modes de centralisation qui se distinguent le plus clairement possible, sans en multiplier inutilement le nombre.

Au départ, il a été tenu pour acquis que la période de temps retenue était suffisamment longue pour permettre de repérer la plupart des modes de centralisation utilisés par l'instance centrale au regard d'une instance décentralisée. À cet égard, l'examen se devait d'être le plus exhaustif possible. Par contre, il ne peut prétendre à l'exhaustivité, un mode ou un autre ayant pu être utilisé en un autre temps ou dans d'autres domaines de l'action publique. En outre, seule la LIP a été scrutée quoique, d'une façon incidente, d'autres législations ont été sollicitées en plus de divers travaux pertinents. Dès lors, en principe, compte tenu de l'objectif de la recherche, il n'était pas nécessaire de s'en tenir à la période retenue, qui s'avère quand même limitée. Si un indice incitait à s'intéresser à la possibilité d'un autre mode de centralisation et, en conséquence, à d'autres moments ou à d'autres documents, il fallait s'y arrêter.

## 5. LES MODES OU LES FORMES DE LA CENTRALISATION

Nous avons identifié l'existence de quatre modes de centralisation. Cependant, il faut convenir que, dans cette tentative exploratoire, les catégories retenues ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives et qu'un autre regroupement pourrait être plus approprié.

### 5.1 LA RÉCUPÉRATION PAR L'INSTANCE CENTRALE D'ATTRIBUTIONS DÉLÉGUÉES À UNE INSTANCE DÉCENTRALISÉE

Le premier mode de centralisation, le plus évident, correspond au processus par lequel l'instance centrale transfère (récupère) en tout ou en partie des attributions conférées auparavant à l'instance décentralisée. Pour la période de temps retenue, trois opérations de récupération sont à retenir.

D'abord, à partir de 1967, l'instance centrale récupère la responsabilité de définir les modalités de la négociation des conventions collectives du personnel enseignant des commissions scolaires et du personnel cadre et professionnel, principalement en ce qui concerne les clauses à incidence financière. Par la suite, des précisions seront apportées quant au partage de la négociation des clauses à incidence non financière entre l'instance centrale et l'instance décentralisée.

Ensuite, en 1979, à la suite du pacte fiscal conclu entre les municipalités et l'État, celui-ci récupère la plus grande partie du pouvoir de taxation des commissions scolaires. En 1959, le revenu propre

des commissions scolaires était de 50,8 %; il est passé à 17,4 % en 1979, puis à 4,1 % en 1981. Actuellement, il tourne autour de 20 %.

Enfin, jusqu'en 1988, une modification du territoire d'une commission scolaire ne pouvait s'effectuer qu'à la suite d'une résolution des commissaires ou des syndics ou bien à la demande de la majorité des électeurs habilités à voter. Le pouvoir de contrôler son devenir appartenait donc à la commission scolaire. Avec l'adoption du projet de loi n° 107, qui remplaçait la Loi sur l'instruction publique jusque-là en vigueur tout en la modifiant, le gouvernement s'attribue alors la responsabilité du découpage du territoire du Québec en commissions scolaires (LIP, version de 1988, art. 101). Si des commissions scolaires peuvent faire des demandes de modification de leur territoire, il est seulement édicté que le gouvernement « peut » y donner suite (art. 116 et 117).

Qu'en est-il du cas particulier des fusions de commissions scolaires auxquelles procède l'instance centrale à un moment ou un autre (tout comme d'ailleurs à des fusions de municipalités). Selon moi, une fusion ne peut être considérée comme étant une action centralisatrice de l'instance centrale. Sur ce plan, elle équivaut plutôt à une action réalisée sur la base d'attributions conférées à l'instance centrale. De plus, ce qui est en cause ici, ce n'est pas un mode de centralisation, mais un objet de décision par l'instance centrale. Par ailleurs, une fusion correspond à une concentration en une organisation d'organisations qui remplissent la même fonction. À cet égard, la fusion donnera sans doute lieu à une organisation ayant davantage de niveaux hiérarchiques que dans les organisations d'origine. En ce sens, et si c'est ce qui se produit, il en résultera de la centralisation.

La responsabilité de réglementer ou d'adopter les programmes d'enseignement a été centralisée à partir de 1988<sup>13</sup>. Les premiers programmes établis par l'instance centrale au cours des décennies 1960 et 1970 furent des programmes cadres qui laissaient une large place à l'initiative et à l'interprétation des commissions scolaires. Cependant, les problèmes qui ont été vécus dans la mise en œuvre de ces programmes, eux-mêmes associés aux problèmes constatés dans le fonctionnement du système, ont amené l'instance centrale à établir les programmes par objectifs. Elle concentrait ainsi à son échelon l'exercice de cette attribution (Brassard, 1986).

## 5.2 L'EXPLICITATION POUSSÉE DE LA NATURE DE LA FONCTION ÉTATIQUE ET L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS DE L'INSTANCE CENTRALE

La responsabilité de définir entièrement et avec précision ce que doit être une fonction étatique et les modalités de sa mise en œuvre, combinée à la prise en charge de celle-ci par l'instance centrale sont le mode de centralisation le plus achevé de cette fonction. Ce n'est pas le cas de la mission éducative au Québec. Le deuxième mode de centralisation tend cependant vers cette concentration, mais à des degrés divers. Ce mode est celui selon lequel l'État concentre à son échelon, selon un

13 À ce sujet, voir Houle (1966, p. 144 et suiv.).

degré de précision variable, l'explicitation de la nature, des objectifs et des modalités ou moyens de mise en œuvre de la fonction à réaliser. Selon ce mode, qui se déroule concurremment à une certaine délégation d'attributions vers l'instance décentralisée, peu de marge de manœuvre est laissée à l'instance subordonnée quant à la détermination de la conception de cette mission et quant aux matières sur lesquelles elle peut prendre des décisions dans cette mise en œuvre. En outre, le fait que l'exercice de la fonction décentralisée soit obligatoire restreint aussi cette marge de manœuvre.

Ainsi, dans un premier temps, instituant les commissions scolaires dans les années 1840 et 1850, l'État leur a confié la mission d'offrir les services éducatifs aux jeunes (et avec le temps, aux adultes), leur laissant pour une large part la responsabilité de préciser son contenu. Dans un deuxième temps plus récent (1998 et 2008), cette mission a été partagée entre la commission scolaire, qui doit organiser l'offre des services éducatifs sur son territoire, et l'établissement, qui est responsable de la prestation de ces services (soit de mettre en œuvre le projet national d'éducation). Cependant, dans la suite de la récupération qui s'est opérée peu à peu (voir le premier mode de centralisation), l'instance centrale en est venue à établir d'une façon détaillée les objectifs et les contenus des programmes d'enseignement ainsi que les programmes d'aide au cheminement scolaire. Dans le même sens, le régime pédagogique détermine le cadre de l'organisation scolaire, une instruction annuelle s'ajoutant. Relativement peu de marge de manœuvre est laissée à la commission scolaire dans sa responsabilité de définir et d'interpréter la mission éducative, tout comme dans le choix des modalités ou moyens de mise en œuvre. Bref, peu d'autonomie de contenu<sup>14</sup> est donnée à l'instance décentralisée. La responsabilité confiée se résume principalement à la mise en œuvre immédiate, cette responsabilité étant accompagnée d'une autonomie de moyens limitée.

Par ailleurs, à partir de 1979, l'instance centrale confie à la commission scolaire et à l'établissement une mission de développement communautaire. Cette mission est facultative. En fait, même si depuis 1988 la LIP (art. 255) a commencé à préciser les dimensions de la mission de développement communautaire de la commission scolaire, et que le projet de loi n° 88 (2008) en a fait une énumération plus complète, mais aussi plus large, cette mission demeure largement sujette à interprétation. De plus, les modalités de sa réalisation et les choix de moyens demeurent relativement ouverts, certaines conditions devant toutefois être respectées.

L'alignement stratégique, qui a été instauré en deux temps (2002 et 2008), appartient en partie à ce mode de centralisation. Ce procédé oblige la commission scolaire à adopter des priorités (orientations, buts, objectifs ou cibles) dont la réalisation doit contribuer à réaliser les priorités du ministre. De la même manière, cette centralisation affecte les établissements, du fait qu'ils doivent établir leurs priorités en fonction de celles de leur commission scolaire.

---

14 Divay et Godbout (1979) distinguent la décentralisation de projet (ou de contenu) de la décentralisation d'encadrement. Cette distinction s'applique à la centralisation.

### 5.3 LES RESTRICTIONS ET CONTRAINTES IMPOSÉES À L'INSTANCE SUBORDONNÉE DANS L'EXERCICE DE SES ATTRIBUTIONS

Les restrictions et contraintes imposées par l'instance centrale à l'instance subordonnée relativement à sa capacité d'exercer ses attributions déléguées d'une façon autonome représentent un troisième mode de centralisation. Il s'agit d'un mode quelque peu différent du second, même si l'effet est à peu près le même. À vrai dire, ce n'est pas une partie plus ou moins grande de la responsabilité que l'instance centrale se réserve : c'est plutôt une façon pour l'instance centrale de faire en sorte que les attributions déléguées s'exercent à l'intérieur d'un cadre précis. Ce cadre est imposé en raison d'exigences ou d'intérêts qu'elle estime devoir être respectés, telles que l'équité, la saine gestion des ressources ou la prévention contre les décisions opportunistes.

Ce mode de centralisation prend plusieurs formes et peut être illustré de plusieurs manières :

La formulation de normes ou de règlements s'appliquant d'une façon générale à l'instance subordonnée est une première forme de centralisation, qui est souvent signalée dans les écrits (aussi appelée *standardisation* ou *formalisation*<sup>15</sup>, selon les auteurs). Entrent dans ce sous-mode les normes déterminant le taux maximum de la taxe scolaire que peut adopter une commission scolaire et les clauses des conventions collectives. Il est à remarquer que beaucoup de dispositions de la LIP concernant l'exercice de ses responsabilités par la commission scolaire ou par l'établissement contiennent un rappel de normes à respecter. Sans compter les chartes, lois ou règlements qui ne s'appliquent pas seulement au système scolaire; par exemple, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Une application particulière de ce sous-mode consiste en des restrictions imposées à l'utilisation des ressources, principalement celles financières. C'est le cas, par exemple, de la mesure « enseignant-ressource », ainsi que du programme d'aide aux devoirs et de celui concernant les achats de livres de bibliothèque, qui ont tous deux des enveloppes budgétaires dédiées.

Ces restrictions dans l'utilisation des ressources représentent un mécanisme qui permet à l'instance centrale de décider comment certaines ressources doivent être utilisées par l'instance subordonnée, et ce, en fonction de besoins identifiés, reconnus ou définis à l'échelon du centre (parfois dans le cadre d'une négociation).

Une autre forme de ce troisième mode est l'abrogation du pouvoir général de la commission scolaire de faire des règlements (projet de loi n° 180, 1997) pour la régie de ses établissements,

15 Standardisation chez Mintzberg (1979); formalisation chez Scott (1998).

qui est remplacée par l'identification de chacune des matières sur lesquelles elle peut employer son pouvoir de réglementation<sup>16</sup>.

La détermination détaillée du système de gouvernance de l'instance décentralisée par le centre apparaît comme un des exemples de centralisation dans la panoplie des formes que peut prendre le troisième mode. En instaurant une instance décentralisée, l'instance centrale se doit évidemment de fixer un certain nombre d'éléments de base qui établiront en quelque sorte sa constitution. Outre l'identification de la nature de la fonction confiée à l'instance, elle doit établir le niveau et l'ampleur de la responsabilité à exercer et de l'autorité qui lui est associée. Il lui faut également préciser quels sont les dépositaires des attributions décentralisées : un officier, un organisme, d'autres acteurs représentant les diverses parties prenantes. Et ainsi de suite. Une des raisons qui motive l'application de ce procédé est que l'instance centrale doit agir comme un arbitre face aux diverses parties prenantes, qui prétendent avoir le droit d'intervenir d'une manière ou d'une autre dans les décisions qui se prennent à l'échelon de l'instance décentralisée. Cependant, jusqu'où est-il nécessaire d'aller dans les prescriptions, même si celles-ci portent sur des prétendues bonnes pratiques?

L'imposition, par l'instance centrale, d'activités particulières que l'instance subordonnée doit exécuter représente une autre forme du troisième mode. À ce jour, leur nombre est élevé : planification stratégique, convention de partenariat, politiques de ceci ou de cela à élaborer, réunion publique à tenir, information à donner à la population ou encore projet éducatif, plan de réussite, plan d'intervention adaptée, pour ne nommer que celles-là. En outre, au regard de ces activités, leur mode d'emploi est aussi imposé : le processus à suivre, les acteurs qui doivent y participer et les consultations auxquelles il faut procéder, comme dans le cas du plan stratégique ou du projet éducatif. La dernière-née de ces activités, le plan de lutte contre la violence et l'intimidation, en est une bonne illustration.

Cette pratique de l'instance centrale aurait émergé principalement à partir de 1979 et serait devenue fréquente depuis lors. Ici, l'instance centrale se substitue à l'instance décentralisée pour déterminer a priori quelles activités doivent être exécutées en vue du bon fonctionnement de cette instance. Elle détermine, sous la forme de prescriptions, ce qui constitue les bonnes pratiques.

16 Il est à noter que l'instance centrale avait un tel pouvoir depuis 1856. En 1979, la LIP lui avait aussi donné le pouvoir de faire des règlements pour l'organisation et l'administration des commissions scolaires (LIP, version 1979, art. 16.1). Ce pouvoir a été aboli en 1988. Comme dans le cas des commissions scolaires, il a été remplacé par une énumération des matières à propos desquelles le gouvernement ou le ministre doivent ou peuvent faire des règlements.

Dans la logique de ce troisième mode, les projets de lois n<sup>os</sup> 88 (2008) et 105 (2016) ont accentué le pouvoir de réglementation du ministre. Ainsi, le projet de loi n<sup>o</sup> 88 a donné au ministre le pouvoir de réglementer l'obligation pour la commission scolaire d'élaborer des documents d'information et de réglementer la publication et la diffusion de documents d'information produits par la commission scolaire (LIP, art. 457.4). Le projet de loi n<sup>o</sup> 115 donne, entre autres, au ministre un pouvoir de réglementation au regard des questions ayant trait à la sécurité en milieu scolaire et à l'intégrité et au bien-être des élèves (LIP, art. 457.5 modifié par le projet de loi n<sup>o</sup> 115).

L'existence de contrôles *a priori* et *a posteriori* participe de la centralisation. Les autorisations et les approbations que l'instance décentralisée doit requérir de la part du centre sont des contrôles *a priori*. Citons, par exemple, l'approbation du budget de la commission scolaire par le ministre ou l'autorisation de faire des emprunts dont le montant excède une certaine somme.

Les contrôles *a posteriori* sont des mécanismes de surveillance. Ils s'exercent de plusieurs façons : vérifications interne et externe; obligation imposée aux commissions scolaires de transmettre à l'instance centrale les états financiers vérifiés et approuvés, le plan stratégique, le rapport annuel, etc.; et, plus généralement, toute information que l'instance centrale leur demande, le tout dans la forme exigée (LIP, art. 219). En principe, ces mécanismes doivent d'abord permettre à l'instance centrale de s'assurer que l'instance décentralisée réalise sa mission et ses différentes activités d'une façon conforme à ce qu'elle prescrit (en ne lui laissant pas d'autre marge de manœuvre que celle qui s'exerce à l'intérieur du cadre prescrit). Ensuite, ils servent à valider que les ressources dont disposent ces instances sont utilisées d'une façon efficace et efficiente.

#### 5.4 L'INTERVENTION DIRECTE DANS L'ADMINISTRATION DE L'INSTANCE DÉCENTRALISÉE

Avec le projet de loi n<sup>o</sup> 88 (2008), l'instance centrale a introduit dans la gouvernance du système un nouveau mode de centralisation, soit le pouvoir d'intervenir directement dans l'administration<sup>17</sup> d'une ou de plusieurs commissions scolaires. Jusqu'alors, une telle intervention était exceptionnelle et prenait le nom de tutelle (LIP, art 478 et suiv.). Désormais, le ministre dispose du pouvoir d'imposer des priorités (orientations, buts et objectifs ou cibles) aux commissions scolaires, outre celui qui lui est accordé d'en imposer à l'ensemble (LIP, art. 459.2). De plus, dans la mesure où une commission scolaire ne rencontrerait pas les attentes qui lui ont été manifestées, le ministre dispose aussi du pouvoir de lui prescrire des mesures qu'elle devra mettre en application (LIP, art. 459.4<sup>18</sup>).

Quelques dispositions du projet de loi n<sup>o</sup> 105 étendent ce pouvoir. Notons le pouvoir d'intervenir directement auprès d'une commission scolaire « pendant ou après la tenue d'une vérification ou

17 À noter : « La commission scolaire est administrée par un Conseil de commissaires [...] » (LIP, art. 143).

18 La formulation de cet article est modifiée par le projet de loi n<sup>o</sup> 105, mais non son contenu.

d'une enquête» (LIP, art. 478.5 modifié par le projet de loi n° 105); le pouvoir de prescrire des mesures visant le contenu et la coordination de la démarche d'élaboration du « plan de progression vers la réussite »<sup>19</sup> d'une commission scolaire (LIP, art. 459.2 et 459.3 modifiés par le projet de loi n° 105); et celui d'émettre des directives à une commission scolaire portant sur son administration, son organisation, son fonctionnement ou certaines de ses actions, l'approbation du gouvernement étant ici requise (LIP, art. 459.6, modifié par le projet de loi n° 105).

## 6. CONCLUSION

L'inventaire proposé dans ce texte met en relief quatre modes de centralisation. Le premier mode est la récupération par l'instance centrale d'attributions (responsabilités et autorité) conférées auparavant à l'instance décentralisée. L'explicitation poussée de la fonction étatique par l'instance centrale et l'extension de ses attributions constitue le deuxième mode, qui a pour effet de restreindre l'ampleur de la délégation faite à l'instance décentralisée. Le troisième mode a plutôt pour effet de restreindre ou de contraindre l'exercice même de ses attributions par l'instance décentralisée. Le quatrième mode consiste en un pouvoir d'intervention directe de l'instance centrale dans l'administration de l'instance décentralisée. En un certain sens, de par ce mode, l'instance décentralisée devient une instance déconcentrée au regard des matières sur lesquelles l'instance centrale peut exercer une autorité directe. Ces quatre modes autorisent-ils à dire que « la centralisation signifie un transfert d'attributions de la périphérie en direction du centre », ainsi que le dit Lemieux (1997, p. 14)?

La réponse est certainement oui en ce qui concerne le premier mode. Le deuxième mode ne représente pas un transfert; néanmoins, en plusieurs cas, son exercice prolonge une action effectuée selon le premier mode. Par rapport au troisième mode, il faut tenir compte de la situation : si le centre délègue des attributions à l'instance décentralisée en les assortissant de restrictions ou de contraintes, il n'y a pas de transfert. En revanche, s'il impose des contraintes ou des restrictions à l'exercice d'attributions déjà déléguées, un transfert s'effectue. Le quatrième mode s'apparente à un transfert. En effet, il confère à l'instance centrale la capacité d'intervenir, si elle le juge à propos, dans des domaines qui relèvent de l'autorité de l'instance décentralisée. Surtout, ce mode minimise en pratique le statut juridique de l'instance décentralisée, tel que dit plus haut, même s'il n'est pas modifié formellement.

À la lumière de ce qui précède, il faut constater que la nature des modes de centralisation diffère quelque peu. La récupération est un processus de centralisation. L'explicitation poussée de la nature de la fonction et l'extension des attributions du centre, tout comme les restrictions et les contraintes imposées à l'instance décentralisée, se présentent comme un état de centralisation. Cet état de plus ou moins grande centralisation résulte de l'exercice de certaines capacités par l'instance centrale à un moment donné, par exemple, à la suite de l'adoption d'un projet de loi ou de la promulgation

<sup>19</sup> Ce plan remplace tout à la fois le plan stratégique et la convention de partenariat actuellement en vigueur.

d'un règlement. Un état de centralisation ou de décentralisation étant instauré, les capacités demeurent, mais ne sont pas activées pour un temps. À cet égard, l'état de centralisation varie dans le temps, et ce, de deux façons : 1) sans qu'il y ait de modification de ses capacités, le centre augmente ou diminue l'explicitation de la nature de la fonction étatique ou des modalités de sa mise en œuvre (c'est ce qui s'est passé au regard des programmes ou de la taxation), ou encore a plus ou moins recours à telle ou telle attribution; 2) l'instance centrale se transfère l'une ou l'autre des attributions de l'instance décentralisée ou lui délègue l'une ou l'autre des siennes.

Enfin, les deuxième et troisième modes se soldent pour une large part en un système de règles impersonnelles. Du reste, ils entraînent également l'exercice de l'autorité par l'instance centrale, par exemple, en ce qui concerne les contrôles *a priori* et *a posteriori*. La capacité d'intervenir directement dans l'administration de l'instance décentralisée va aussi dans ce sens. Dès lors, le modèle ainsi reflété n'est pas très loin du modèle bureaucratique de Weber en ce qui concerne les deux traits retenus : l'existence d'un système de règles impersonnelles et celle de l'exercice d'une autorité centrale.

## RÉFÉRENCES

- Brassard, A. (1986). La répartition du pouvoir formel dans le système public d'enseignement. De 1959 à la Loi 3. *Repères, Essais en éducation*, 6, 1-63.
- Brassard, A. (1996). *Conception des organisations et de la gestion. Les conceptions mécaniste, centrée sur les besoins humains et situationnelle*. Montréal, Canada : Éditions Nouvelles.
- Brassard, A. (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*. Montréal, Canada : Fédération québécoise des directions d'établissement.
- Brassard, A. (2014). La commission scolaire comme lieu de gouvernance autonome (1959-2013). *Télescope*, 20(2), 17-34.
- Brassard, A., Brunet, L. et De Saedeleer, S. (2004). Les effets de la décentralisation dans les systèmes scolaires de l'extérieur du Québec. Dans M. St-Pierre et L. Brunet (dir.), *De la décentralisation au partenariat* (p. 65-94). Ste-Foy, Canada : Presses de l'Université du Québec.
- Commission des États généraux sur l'éducation. (1996). *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Renover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*. Québec, Canada : auteur.
- Conseil supérieur de l'éducation. (1993). *Rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation. La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle*. Québec, Canada : Publications du Québec.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris, France : Édition du Seuil.
- De Saedeleer, S. (2005). *Vivre l'autonomie dans un collège*. Montréal, Canada : Éditions Nouvelles.
- Dion, S. (1987). La bureaucratie. Dans J. I. Gow, M. Barette, S. Dion et M. Fortman (dir.), *Introduction à l'administration publique : une approche politique* (p. 164-192). Montréal, Canada : Gaëtan Morin.

- Divay, G. et Godbout, J. (1979). *La décentralisation en pratique. Quelques expériences montréalaises, 1970-1977* (rapport de recherche n° 5). Montréal, Canada : Institut national de la recherche scientifique.
- Garant, P. (1971). *Droit et législations scolaires*. Montréal, Canada : McGraw-Hill.
- Gélinas, A. (1975). *Organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise*. Montréal, Canada : Presses de l'Université du Québec.
- Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion. Les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*. Ste-Foy, Canada : Presses de l'Université Laval.
- Houle, G. (1966). *Le cadre juridique de l'administration scolaire locale au Québec : annexe au Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*. Québec, Canada : Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec.
- Lajoie, A. (1968). *Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*. Montréal, Canada : Presses de l'Université de Montréal.
- Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*. Québec, Canada : Éditions de l'IQRC.
- Marcou, G. (dir.). (2008). *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde : premier rapport mondial 2008*. Barcelone, Espagne : Cités et gouvernements locaux unis. Récupéré de <http://www.decentralisation.mg/assets/images/uploads/document/10/file-53.pdf>
- Mercier, J. (2002). *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public*. Québec, Canada : Presses de l'Université Laval.
- Mills, A., Vaughan, J. P., Smith, D. L. et Tabibzadeh, I. (1991). *La décentralisation des systèmes de santé*. Genève, Suisse : Organisation mondiale de la santé.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Peabody, R. L. et Rourke, F. E. (1965). Public Bureaucracies. Dans J. G. March (dir.), *Handbook of Organizations* (p. 802-837). Chicago, IL : Rand McNally & Company.
- Pelletier, G. (2001). Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs. Un cadre de référence. Dans G. Pelletier (dir.), *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation* (p. 9-38). Montréal, Canada : LABRIPROF (Université de Montréal) et Éditions de l'AFIDES.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Stringer, G. (1969). *Évolution de l'autonomie des commissions scolaires de 1846 à 1967* (thèse de doctorat non publiée). Université d'Ottawa, Canada.
- The World Bank Group. (n.d.). *Decentralization & Subnational Regional Economics: What, Why, and Where*. Récupéré de <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.