
Une réforme ambiguë

Jocelyn Berthelot

Une réforme d'envergure, comme celle que connaît actuellement l'éducation primaire et secondaire, n'est pas le simple fruit de quelques réformateurs qui souhaiteraient améliorer l'école pour le plus grand bien des enfants. Les réformes découlent et sont l'enjeu de pressions sociales diverses, de courants de pensée qui ne leur sont pas propres.¹

Depuis une dizaine d'années, l'éducation est au cœur des débats et des réformes dans de nombreux pays, au Nord comme au Sud. Au-delà des particularités nationales, les changements proposés portent des caractéristiques communes : décentralisation au niveau des établissements, réduction du financement public, introduction de mécanismes marchands pour favoriser la concurrence, accent mis sur la « performance », révision des curriculums, prise en compte des processus de mondialisation et de régionalisation en cours, *etc.*

On peut certes y voir l'influence de l'idéologie néolibérale, de cette pensée unique qui veut tout réduire à l'utilitaire et aux échanges marchands. Dans certains pays, particulièrement où le Fonds monétaire international impose ses conditions – qui ne sont nullement gagnantes – il s'agit carrément d'une soumission à ces nouveaux dogmes. Mais, dans la plupart des cas, le projet démocratique, qui a marqué la période réformatrice antérieure, est aussi de la partie, notamment avec son accent sur l'égalité des chances.

Il me semble nécessaire de situer d'abord la réforme québécoise dans ce contexte. Sous cet éclairage plus large, la réforme est porteuse d'une profonde ambiguïté que je m'attarderai à révéler. Je dirais que cette ambiguïté ouvre la porte à des changements divergents, d'autant plus que la réforme ne met pas fin aux luttes sociales et aux rapports de force; elle redéfinit simplement le terrain de leur action. Ainsi, malgré le projet initial qui a donné naissance aux États généraux sur l'éducation et le large débat démocratique qui les a accompagnés, le résultat final de l'ensemble de la réforme pourrait être fort différent de celui initialement attendu.

Par ailleurs, la mise en œuvre pose des défis particuliers; c'est ce dont je traiterai dans un deuxième temps, en mettant tout particulièrement l'accent sur la mise sur pied des conseils d'établissement et sur l'implantation du nouveau curriculum.

Des principes démocratiques, des mécanismes marchands : un profond paradoxe

Au début des années quatre-vingt-dix, on commença à critiquer sérieusement l'incohérence des politiques éducatives. Alors que les mesures prises à la pièce prétendaient viser la réussite du plus grand nombre et une plus

grande égalité des chances, on observait des pratiques allant en sens contraire. Les compressions budgétaires avaient privé les élèves les plus démunis de services nécessaires, les écoles sélectives se multipliaient, le curriculum était soumis à des changements continus, sans perspective d'ensemble, au gré des priorités – pour ne pas dire des dadas – ministériels.

La première revendication d'une réflexion d'ensemble sur l'éducation, dès le début de 1992, fut l'œuvre de la CEQ et de la rédactrice en chef du *Devoir*. Elle fut relancée en 1994 par la Coalition pour la défense de l'école publique, sous l'égide de l'Alliance des professeures et professeurs de Montréal. C'est de là qu'est née l'idée d'États généraux qui fut ensuite intégrée au programme électoral du Parti québécois².

**Je ne crois malheureusement pas
que la réforme comblera les
espoirs qu'elle a suscités**

La gageure était que la démocratie avait tout à gagner d'un vaste débat démocratique. Certains craignaient néanmoins que, dans le contexte du moins d'État qui dominait alors, l'éducation démocratique n'en sorte perdante. Le pari fut gagné avec le rapport de la Commission des États généraux.

En effet, la Commission des États généraux opta clairement pour résoudre la crise de l'éducation dans la perspective démocratique d'une école commune, laïque et plus égalitaire. Cette orientation générale s'explique sans doute, en partie du moins, par le fait que ce furent principalement les forces sociales que je qualifierais de progressistes qui furent à l'origine de toute cette démarche.

Malheureusement, les politiques gouvernementales qui suivirent ne firent pas preuve de la même cohérence.

L'affirmation de principes démocratiques et l'adoption de certaines mesures en ce sens étaient contredites par des politiques s'inspirant d'une conception utilitaire et marchande de l'éducation.

Ainsi, au chapitre des principes, les amendements apportés à la *Loi sur l'instruction publique* (LIP), en décembre 1997, confièrent une mission large à l'éducation de base (instruire, socialiser et qualifier), mirent l'accent sur la réussite éducative et – il s'agit d'une première – firent de l'égalité des chances un cadre de référence pour chaque établissement.

Le développement des services à la petite enfance, le soutien accru apporté à l'école montréalaise et certaines mesures en faveur des élèves en difficulté confirmèrent les intentions annoncées, même si le réinvestissement était loin d'être à la hauteur des coupes budgétaires des années antérieures.

Malgré ce qui précède, je ne crois malheureusement pas que la réforme comblera les espoirs qu'elle a suscités. D'une part, domine de plus en plus, tant dans les discours ministériels que chez les privilégiés, une conception de l'éducation d'abord conçue comme un bien privé. D'autre part, l'incohérence demeure dans les établissements.

Ainsi, la *Loi sur l'instruction publique* pose des conditions nouvelles au maintien d'écoles sélectives dédiées à un projet particulier, situation que la Commission des États généraux dénonçait d'ailleurs avec vigueur pour ses conséquences négatives sur l'égalité des chances.³ Mais en conférant aux commissions scolaires le pouvoir de déroger à certains éléments du régime pédagogique pour favoriser la création de projets sélectifs particuliers à l'intérieur d'un établissement, la réforme n'a nullement résolu le problème.

On assiste en effet à une multiplication de projets particuliers dans le cadre de l'école ordinaire. Les écoles sélectives se transforment en projets sélectifs de toutes sortes : éducation internationale, arts, sciences, langue, sports. Alors que l'on procède à une intégration de plus en plus large des élèves en difficulté dans les classes ordinaires, on en retire les élèves les plus performants. Cela soulève une question de justice.⁴ C'est plutôt par une pédagogie diversifiée, dans le cadre de la classe ordinaire, que l'école doit tenir compte de la diversité des élèves.

Par ailleurs, la LIP autorise désormais les établissements à procéder à des collectes de fonds, à condition que ceux-ci ne soient pas liés à une sollicitation de nature commerciale. Malgré cela, il a fallu que la directrice de l'Office de la protection du consommateur rappelle au ministre de l'Éducation que la *Loi sur la protection du consommateur* interdit la publicité aux enfants de moins de treize ans, donc aux élèves du primaire et du secondaire, pour que ce dernier émette certaines balises minimales.⁵

La LIP autorise désormais les établissements à procéder à des collectes de fonds

Dans un contexte de graves pénuries, le financement privé de l'éducation vient accentuer les inégalités entre les milieux et ouvre la porte à des entreprises dont la visée demeure la recherche de profits. L'enjeu va demeurer. Les grandes entreprises font pression pour une réduction du financement public de l'éducation et tentent de s'engouffrer par la brèche qu'elles contribuent à ouvrir à leurs propres fins.⁶

La réussite éducative est également en voie de prendre un nouveau visage. Le ministre a demandé aux écoles d'élaborer des plans locaux de réussite répondant à

des indicateurs de performance. Que les écoles mettent tout en œuvre pour améliorer la réussite des élèves, bravo! Le problème c'est que tout semble désormais dépendre des établissements et qu'un investissement supplémentaire de moins de 0,5 % du coût par élève devrait par magie transformer une situation que l'on s'acharne à améliorer depuis de nombreuses années.

Qui plus est, cette approche quantitative servirait désormais au processus de reddition de comptes prévu à l'article 83 de la LIP. Pire encore, une telle approche risque de conduire à une réduction de la mission de l'école et de renforcer la concurrence entre les établissements dont les effets pervers sont largement connus. Le lendemain de l'annonce des indicateurs proposés, certains quotidiens titraient : « Les écoles pourront comparer leurs performances ».⁷

Cela peut sans doute expliquer l'insistance ministérielle sur le concept de qualification. Désormais, il faudrait que l'école de base qualifie 100 % des élèves, sans davantage de précisions. La mission de l'éducation serait ainsi ratatinée. On sait pourtant que la qualification n'a de valeur que si elle suit une solide formation de base.

Je dois dire que je suis de plus en plus ulcéré par l'emprise du discours économique sur l'éducation. Plutôt que la nouvelle économie du savoir dont on nous vante les mérites, j'observe plutôt que le Québec fait l'économie du savoir. En effet, selon les données officielles, les taux de diplomation au secondaire ont régressé, tout comme les taux d'accès aux études supérieures.

Ainsi, au secondaire, le taux d'obtention d'un diplôme, en progression depuis le début de la décennie, a commencé à chuter à compter de 1995-1996. Alors que ce taux était de 70,4 % au secteur des jeunes en 1995-1996, il

n'était plus que de 66,1 % en 1997-1998.⁸ Il a connu une remontée en 1998-1999 (69 %), sans toutefois rattraper le terrain perdu. C'était alors l'époque de la phobie du déficit zéro et des coupes draconiennes. C'est dire l'importance des politiques et décisions gouvernementales sur la réussite éducative.

Du côté de l'accès à l'enseignement collégial et à l'enseignement universitaire, la baisse est encore plus significative, puisqu'on observe une réduction de plus de 10 % du taux d'accès à ces ordres d'enseignement. Le gouvernement prétendait que les nouvelles exigences à l'admission au cégep conjuguées à l'imposition d'une taxe à l'échec permettraient de hausser la diplomation. Ce pronostic ne s'est pas vérifié et rien n'indique, pour le moment, qu'il en sera autrement dans l'avenir.

Je voudrais enfin insister sur ce qui me semble le meilleur exemple du caractère ambigu de la réforme : la création des conseils d'établissement (CE). D'une part, on affirme que cette nouveauté aurait pour objectifs de rapprocher l'école de sa communauté, de reconnaître l'expertise professionnelle des enseignantes et enseignants et de favoriser l'adaptation du projet national aux réalités locales. C'est la facette démocratique.

D'autre part, les établissements disposent d'un ensemble de pouvoirs qui peuvent mettre en péril la cohérence de l'éducation publique, notamment en ce qui a trait aux adaptations permises à la grille-matières et au budget de l'école. Si le tout-à-l'État posait des problèmes de respect de la diversité et de l'autonomie, le tout-à-l'école qui s'annonce soulève d'autres inquiétudes.

Bref, la réforme de l'éducation québécoise n'a de visées ni clairement démocratiques, ni carrément néolibérales.

De là son caractère paradoxal. Je crains néanmoins que les dérives utilitaires et marchandes que je viens de rappeler ne conduisent au renforcement d'une école plus inégalitaire, contrairement aux principes affirmés.

Une mise en œuvre de première importance

Une des caractéristiques de la réforme, par-delà les principes qui l'inspirent, c'est l'importance accordée à l'autonomie locale. C'est dire que plusieurs des enjeux qui précèdent se déplacent désormais au niveau de chacun des établissements. Je traiterai plus particulièrement des défis posés par les nouveaux conseils d'établissement et par la refonte du curriculum.

Les conseils d'établissement

Les conseils d'établissement viennent tout juste de passer l'étape de la mise en place. Autant les bilans que la CSQ a effectués avec la collaboration de ses affiliés, le sondage du MEQ⁹ que les études préliminaires à une recherche à venir¹⁰ confirment que le fonctionnement des CE des écoles semble assez satisfaisant. Majoritairement, on estime que cela favorise un meilleur climat à l'intérieur de l'école et que les relations entre les différents groupes sont plus harmonieuses.

Néanmoins, certains problèmes demeurent, notamment en ce qui a trait à la formation des membres, à la représentation et aux relations entre les groupes. On se plaint, par exemple, de l'inexpérience, voire de l'incapacité, de certaines présidences de CE; il s'agit d'un facteur qui affecte gravement le fonctionnement. On souligne également une grande variation en ce qui concerne la formation reçue; plusieurs souhaiteraient qu'une même formation soit donnée à tous et que celle-ci soit améliorée. Au chapitre des relations,

même si la loi définit clairement les responsabilités de chacun, la réalité n'est pas aussi simple. Pour certains parents, le CE est d'abord un lieu où faire valoir leurs préoccupations concernant l'éducation de leur propre enfant. Pour certains représentants du personnel, il y a encore de la difficulté à accepter que d'autres qu'eux participent aux décisions concernant la vie de l'école. Enfin, certaines directions cherchent à concentrer le pouvoir entre leurs mains, faisant fi des pouvoirs relevant du personnel.

Des difficultés existent également en ce qui a trait au caractère démocratique de la représentation. Les assemblées de parents ne sont pas davantage courues que les élections scolaires et le rôle de l'Organisme de participation des parents (l'OPP) est souvent nébuleux. Du côté du personnel, il s'agit davantage d'agencer les mécanismes existants à cette nouvelle réalité en respectant le caractère professionnel de la participation; il s'agit également de passer d'une représentation d'abord conçue au niveau de la commission scolaire à une représentation au niveau de l'école.

Finalement, à l'occasion du Sommet du Québec et de la jeunesse, plusieurs organisations ont revendiqué un droit de vote pour les élèves du deuxième cycle du secondaire. Il faudra toutefois préserver la parité qui a inspiré la création des CE entre, d'une part, les personnes qui offrent les services et, d'autre part, celles qui les reçoivent.

La CSQ et la Fédération des comités de parents se proposent de procéder conjointement, dès cette année, à une évaluation beaucoup plus exhaustive du fonctionnement des CE, avec la collaboration du ministère de l'Éducation. Cette étude permettra d'aller beaucoup plus en profondeur que l'évaluation du seul fonctionnement.

Le curriculum

En ce qui concerne le nouveau curriculum, il est encore trop tôt pour évaluer si l'enrichissement culturel souhaité sera atteint. On observe néanmoins un accord de principe quant au changement de paradigme qui inspire les nouveaux programmes et qui met l'accent sur les stratégies d'apprentissage plutôt que sur le seul enseignement.

Les nouveaux programmes d'études sont mis progressivement en application pour l'éducation préscolaire et le premier cycle du primaire. La version officielle des nouveaux programmes est arrivée tardivement dans les écoles et les manuels scolaires n'étaient pas prêts à temps pour la rentrée. Mais le plus grave, c'est que, selon une enquête menée par la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ), une majorité d'enseignantes et d'enseignants jugeait que la formation reçue était insuffisante et inadéquate.¹¹ Il faut reconnaître que quelques jours de formation, c'est peu pour apprivoiser un tel changement.

Sur ce sujet, le point de vue des enseignantes et enseignants doit être pris en compte. La mise en œuvre des nouveaux programmes d'études ne se fera pas sans leur étroite collaboration. Beaucoup se disent inquiets et ne se sentent pas prêts. Plusieurs ont l'impression que leurs pratiques pédagogiques actuelles sont dévalorisées; « il faut tout changer, entendent-ils, ce que vous faites est dépassé ». Les enseignantes et enseignants demandent donc un peu plus de temps pour s'approprier le changement et davantage de respect dans les façons de faire.

Le défi est encore plus important en ce qui concerne l'organisation par cycles. Une telle organisation exige une étroite collaboration entre le personnel enseignant d'un même cycle. Or, ce n'est pas actuellement la pratique. Pour illustrer cette situation, j'avais l'habitude de dire que la vie

pédagogique du personnel enseignant est aussi secrète que sa vie sexuelle; je fus surpris qu'un jour, on me dise que je connaissais mal le milieu; « vous faites erreur, me dit-on, la vie pédagogique est bien davantage secrète ». Il faudra donc laisser aux milieux la latitude nécessaire et reconnaître le temps de travail consacré à cette mise en commun.

Par ailleurs, l'objectif du fonctionnement en cycles est d'éviter les redoublements. C'est un objectif que je partage; de nombreuses études ont démontré que le redoublement était loin d'avoir les effets positifs qu'on lui prêtait. Toutefois, il ne faudrait aller ni trop vite, ni trop loin. L'abolition pure et simple du redoublement n'est pas souhaitable et susciterait de fortes réactions négatives tant chez le personnel enseignant que chez les parents. Aux États-Unis, la « promotion sociale », comme on l'appelle, est même l'objet d'interventions présidentielles.

Le défi sera encore plus grand en ce qui concerne le secondaire. Les changements prévus par le nouveau curriculum annoncent, sous plusieurs aspects, une rupture avec les pratiques existantes. Mais il reste encore quelques années pour se préparer à y faire face.

En guise de conclusion

Avec le temps, les enjeux entourant la réforme se transformeront. Il est bien difficile de prévoir ce qu'il en sera dans quelques années. Néanmoins, on peut affirmer que les grandes idéologies de notre temps continueront d'alimenter les luttes sociales autour de l'avenir de l'éducation. Si j'ai exprimé des inquiétudes quant aux risques d'une certaine dérive néolibérale, j'ai aussi la conviction que les forces démocratiques qui furent à l'origine de ce processus continueront de faire entendre leur voix en faveur d'une école plus émancipatrice et plus égalitaire.

Les défis sont aussi majeurs en ce qui concerne la mise en œuvre. Comme le veut l'expression de Larry Cuban, cet historien de l'éducation américaine, si les réformes éducatives transforment les façons de faire, les façons de faire transforment aussi les réformes. Le MEQ devra donc se préoccuper d'ajuster les échéanciers et les changements aux réalités des milieux, tout en leur fournissant un soutien adéquat.

Jocelyn Berthelot est conseiller à la recherche, CSQ

-
- ¹ Ce texte a fait l'objet d'une présentation au Colloque *Le point sur la réforme de l'Éducation : enjeux et perspectives* du 68^e Congrès de l'ACFAS, en juin 2000. Il a été légèrement retouché pour tenir compte de l'évolution de la réforme.
- ² BERTHELOT, Jocelyn (1999). « La réforme de l'éducation de base : des origines connues, des résultats incertains ». *Options*, n° 18, printemps, p. 9-25.
- ³ Commission des États généraux sur l'éducation. (1996). *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, p. 10.
- ⁴ BERTHELOT, Jocelyn (1994). *Une école de son temps, Un horizon démocratique pour l'école et le collège*, CEQ/Éditions Saint-Martin, p. 143-146.
- ⁵ Québec (Province). Ministère de l'Éducation (1999). *Publicité et contributions financières à l'école*. Québec, septembre.
- ⁶ Sur ce sujet, voir Yves Lanctôt, *Le financement privé des services d'éducation et de santé. Faut-il s'inquiéter du loup dans la bergerie?*, CEQ, Note de recherche n° 41, septembre 1999.
- ⁷ Voir notamment *La Presse*, 2 mai 2000, p. A-7.
- ⁸ Ces données sont tirées des *Indicateurs de l'éducation*, Édition 1999 et Édition 2000.
- ⁹ Québec (Province). Ministère de l'Éducation (1999). *Les conseils d'établissement : regard sur une première année de fonctionnement*, Québec.

- ¹⁰ BÉRUBÉ, Lucie (1999). *Les conseils d'établissement des écoles : un premier coup d'œil*, CEQ, Note de recherche n° 43, décembre.
- ¹¹ FSE-CEQ (2000). *La formation en lien avec la réforme du curriculum. Résultats de l'enquête*, CF-083, mai.