

UNE ANALYSE DE LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION AU QUÉBEC
Rôle des parents et autonomie de l'école

par

Richard Marceau

École nationale d'administration publique
Université du Québec

Conférence annuelle de l'Association internationale
des Ecoles et Instituts d'administration publique

Juillet 1997

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. UNE TENDANCE LOURDE EN EDUCATION : CHOIX AUX PARENTS ET AUTONOMIE DE L'ÉCOLE	2
GESTION DE LA DEMANDE ET ABSENCE DE CHOIX AUX PARENTS	2
GESTION DE L'OFFRE ET ABSENCE D'INCITATION À L'EFFICACITÉ.....	4
CHOIX AUX PARENTS ET AUTONOMIE DE L'ÉCOLE AU CANADA	5
CHOIX ET AUTONOMIE AILLEURS DANS LE MONDE	6
2. LE SYSTÈME D'ÉDUCATION AU QUÉBEC AVANT LA RÉFORME	7
UNE RÉGLEMENTATION CENTRALISÉE	7
UN FINANCEMENT TOUT AUSSI CENTRALISÉ	8
UNE STRUCTURE À DEUX RÉGIMES.....	9
QUELQUES CONSÉQUENCES SUR LES COÛTS ET LES RÉSULTATS	9
BILAN DES OPPORTUNITÉS ET DES LIMITES DU SYSTÈME EN PLACE	10
3. UNE DESCRIPTION DE LA RÉFORME EN COURS AU QUÉBEC.....	11
DES SERVICES ÉDUCATIFS AUX ENFANTS DE 5 ANS ET DE 4 ANS	11
LES CURRICULUMS D'ÉTUDES	12
PLUS D'AUTONOMIE À L'ÉCOLE	13
UNE PRIORITÉ À L'ÉCOLE MONTRÉALAISE	14
LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET TECHNIQUE	15
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	15
LA FORMATION CONTINUE	15
4. UNE ÉVALUATION DE LA RÉFORME SUR LA BASE DU CHOIX ET DE L'AUTONOMIE	15
L'EXTENSION DU MONOPOLE PUBLIC À LA PETITE ENFANCE	16
LA POLITISATION DES CONTENUS SCOLAIRES	17
UNE MARGE DE MANŒUVRE POUR L'ÉCOLE	17
UN REcul SUR LA QUESTION DES EXAMENS STANDARDISÉS	18
PLUS D'AUTONOMIE À L'ÉCOLE	18
MAIS PAS PLUS DE CHOIX AUX PARENTS	18
DU DÉLICAT CONTRÔLE PAR LES RÉSULTATS.....	19
UN GAIN RÉEL D'INFORMATION	20
LE CHOIX DE L'ÉCOLE PUBLIQUE COMME COMPLÉMENT NÉCESSAIRE	21
DES FUSIONS INJUSTIFIÉES DE COMMISSIONS SCOLAIRES	21
CONCLUSION ET SUGGESTIONS POUR LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION.....	22
SUGGESTIONS POUR LA RÉFORME EN COURS	23
SUGGESTIONS POUR UNE VRAIE RÉFORME DE L'ÉDUCATION	25
NOTES.....	26

INTRODUCTION

Le 4 février 1997, la ministre de l'Éducation du gouvernement du Québec annonce une révision majeure du système d'éducation « afin de passer de l'accès du plus grand nombre au succès du plus grand nombre »¹ ; malgré l'ère de compressions que le secteur de l'éducation s'apprête à vivre, le gouvernement québécois se dit convaincu qu'il faut « (...) plus que jamais, parvenir à une plus grande efficacité, à un meilleur rendement »². Il faut dire qu'après le dépôt du rapport d'une « Commission des États généraux sur l'Éducation », les attentes de la population à l'égard de l'action du gouvernement dans ce secteur ne pouvaient être qu'élevées.

Le ministère n'en est qu'au stade de la conception pour certains projets et à celui de la mise en œuvre pour d'autres. Une analyse des intentions du gouvernement québécois en regard des tendances de réforme à l'échelle de l'Amérique du Nord et d'ailleurs nous apparaît néanmoins du plus grand intérêt pour commenter l'actuelle réforme et alimenter un tant soit peu le débat sur la question.

L'analyse proposée ici entend mettre l'accent sur deux aspects principaux : d'une part, le rôle prévu aux parents par la réforme, en particulier dans le choix de l'école, et, d'autre part, l'autonomie de l'école. L'analyse sous ces deux aspects permet, selon nous, de révéler plusieurs des véritables caractéristiques de la réforme ; elle concentre les interrogations sur la manière dont les préférences des clients du système, les parents et leurs enfants, seront manifestées et entendues (la demande) et sur les possibilités qu'auront les directions et les personnels de l'école (l'offre) de répondre efficacement aux attentes et à la capacité de payer des demandeurs.

Nous discuterons en premier lieu de cette tendance lourde qui se dégage des réformes en éducation depuis quelques années et surtout de la justification analytique à cette tendance à plus de choix aux parents et à plus d'autonomie à l'école. Nous décrirons en deuxième lieu, brièvement, l'actuel système québécois d'éducation sous l'angle du choix et de l'autonomie. Nous résumerons en troisième lieu les principaux éléments de la réforme en cours au Québec. Nous analyserons par la suite ces éléments de

réforme en terme de progrès ou de recul quant au rôle des parents et quant à l'autonomie de l'école. En conclusion, nous irons de quelques suggestions à court et moyen termes visant à orienter ces efforts de réforme dans des voies plus prometteuses.

1. UNE TENDANCE LOURDE EN EDUCATION : CHOIX AUX PARENTS ET AUTONOMIE DE L'ÉCOLE

Les monopoles publics de l'éducation, formule largement adoptée par les gouvernements des pays de l'OCDE au cours des cinquante dernières années, ont fait, selon plusieurs, la preuve de leur inefficacité. Ainsi, le monopole américain d'éducation publique a été l'objet de vives critiques d'abord en regard de ses résultats³, ensuite en regard des arrangements institutionnels qui limitaient le rôle des parents dans le choix de l'école et le rôle de l'école comme lieu d'innovation et de décision en matière scolaire. Ce deuxième type de critiques, portant sur les causes à la piètre performance des monopoles publics, ont été formulées autant par des universitaires⁴ que par des politiciens, tels le président Clinton et ses objectifs avoués en matière de choix et d'autonomie.

Gestion de la demande et absence de choix aux parents

C'est que, dans ces monopoles, le rôle confié aux parents est, somme toute, inexistant. Le monopole « gère la demande » en établissant, en lieu et place des parents, les contenus et les méthodes pédagogiques, les cheminements à travers les études, le lieu physique de l'école et les compagnons de classe des élèves. Pas de rôle effectif sauf pour ce qui est de l'élection de quelques représentants sur les conseils scolaires et comités d'école⁵.

Pourtant, ce sont les parents, aux niveaux élémentaire et secondaire, qui devraient être les premiers acteurs dans la définition des attentes du système scolaire. Et cela pour, au moins, deux raisons.

D'abord parce que les enfants leur appartiennent. Ils en sont responsables. Ils assument généralement bien leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants. Les parents responsables ont à examiner l'apport de l'école pour leurs enfants sur tous les plans de leur personne. La compétence professionnelle des

experts du monopole public ne peut remplacer le sens des responsabilités des parents. Et le financement public de l'école ne légitime pas pour les parents la perte de propriété de leurs enfants au profit de l'État.

Ensuite, parce qu'ils les connaissent bien. Leurs attentes spécifiques risquent d'être plus conformes à la nature de l'enfant que celles formulées par des acteurs étrangers à la famille. Cela ne signifie pas que les parents n'ont pas besoin d'aide professionnelle. Mais les offreurs de services (ministère, commission scolaire, école) doivent plutôt être perçus comme des spécialistes qui connaissent les moyens, mais qui n'ont pas à contrôler les attentes.

De plus, les représentants de parents, élus aux diverses instances peuvent jouer un rôle de chien de garde dans l'offre de services par les organisations spécialistes, mais ne peuvent remplacer efficacement un parent dans la définition des attentes pour son enfant.

En effet, le parent élu ne peut utiliser, en tant que représentant d'autres parents, les critères particuliers à son propre enfant. Il ne peut convenablement formuler à la place des parents qu'il représente des attentes spécifiques pour des enfants qui ne sont pas les siens. Ce parent élu doit plutôt se limiter à exprimer des attentes globales en ce qui concerne la gestion de l'école et à des critères généraux sur la performance éducative comme ceux à la base des épreuves uniques ou de tests standardisés comme le *SAT*. La perte de précision dans la définition des attentes des parents représentés constitue une perte réelle en terme d'efficacité dans la révélation des préférences sociales en matière scolaire.

D'autre part, la capacité d'agir de ces parents élus est limitée par ce qu'on appelle techniquement l'asymétrie d'information entre le parent d'un côté et le professionnel du monopole de l'autre : c'est-à-dire que les deux parties ne possèdent pas la même quantité et la même qualité d'information. Vouloir exprimer ses préférences en matière scolaire est une chose, mais convaincre le personnel de l'école, des experts en la matière, de la supériorité de ses idées en est une autre. Qui connaît le mieux les théories en éducation, les critères de bonne performance scolaire, les possibilités pédagogiques, mais aussi les contraintes opérationnelles et budgétaires, les conditions aux subventions gouvernementales et les normes de conventions collectives ? Les parents ou l'administration de l'école ? L'ignorance, toute

relative il faut dire, il ne faut rien exagérer, des parents en matière d'offre de services éducatifs par rapport à la connaissance du personnel de l'école ne diminue pourtant en rien la pertinence des attentes des parents s'exprimant dans ces comités. Leur efficacité est cependant réduite par le fait que les experts sont déjà financés par le système d'éducation plutôt qu'engagés par les parents, c'est-à-dire indépendants financièrement et en pleine possession de l'école.

L'inefficacité de l'action politique des parents sur les décisions concernant l'école constitue une explication convaincante de leur faible participation aux élections scolaires et aux autres activités qui leur sont réservées dans les systèmes scolaires monopolistiques.

Gestion de l'offre et absence d'incitation à l'efficacité

Les monopoles publics gèrent tout autant l'offre des services scolaires. Ils imposent aux écoles les mêmes modèles de gestion, les mêmes règles budgétaires et évidemment les mêmes régimes pédagogiques. Il en découle une homogénéisation de la production scolaire et une augmentation des coûts⁶ : 1) homogénéisation, c'est-à-dire offre d'un unique produit scolaire, fondée sur l'idée que quelques experts choisis par l'Etat peuvent « concocter » la meilleure combinaison du moment d'outils et de programmes d'études pour maximiser le capital humain des élèves ; 2) coûts plus élevés, conséquence de l'absence de concurrence, mécanisme encore insurpassé pour obtenir un maximum d'innovation et de productivité des offreurs de services.

En comparaison, l'autonomie des écoles et la liberté de choix des parents stimulent l'innovation dans les processus de gestion, de méthodes et de matériel pédagogiques. Il n'est plus guère surprenant aujourd'hui de constater que le choix aux parents et l'autonomie de l'école représentent pour plusieurs une voie d'avenir et doit remplacer la politique du monopole public⁷. Les formules qui consacrent le choix et l'autonomie sont nombreuses. Le bon d'éducation, le *voucher*, en finançant l'élève plutôt que les offreurs de services, permet aux parents le libre choix de l'école. L'école privée, financée en partie, permet l'expression d'un choix, contraint cependant en ce que les parents doivent ajouter, en plus de leurs impôts, un montant supplémentaire pour obtenir des services de même niveau qu'à l'école publique. Le financement de l'école privée va souvent de pair avec une réglementation qui restreint l'autonomie de ces écoles. Le libre choix de l'école publique à l'intérieur d'un conseil scolaire ou même

entre conseils scolaires constitue une voie également intéressante dans l'optique du choix aux parents dans la mesure où les conseils scolaires disposent d'une certaine autonomie. L'accès aux écoles spécialisées (*magnet schools*) ainsi que les écoles à charte (*charter schools*) offrent plus d'autonomie à plusieurs points de vue.

Ces formules font l'objet de vastes expériences qui nous invitent à revoir profondément nos politiques actuelles⁸.

Choix aux parents et autonomie de l'école au Canada

C'est d'abord par l'existence d'écoles privées et par un financement public que les provinces canadiennes pratiquent l'offre de services éducatifs hors du monopole public. En fait, le pays est divisé en deux sur le financement de l'école privée. Si l'Ontario et les provinces de l'Atlantique réservent une place rétrécie à l'école privée, toutes les provinces de l'Ouest ainsi que le Québec se montrent plus généreux.

Il apparaît que les Québécois expriment plus que les autres provinces canadiennes une préférence pour l'école privée, si l'on en juge par les effectifs étudiants qui y sont inscrits. C'était vrai en 1980-1981, c'était toujours vrai en 1992-1993, mais beaucoup moins. Si les effectifs du privé au Québec ont continué de croître malgré la diminution de la contribution publique, la croissance des effectifs dans les provinces de l'Ouest, très supérieure, a permis à ces provinces de s'approcher de près de la situation québécoise. Les changements apportés aux politiques de financement, signal évident de la pensée politique de ces provinces à l'égard du choix de l'école, sont la cause directe de l'augmentation des effectifs du secteur privé dans ces provinces. Par exemple, les montants de subvention et les taux de financement en 1992-1993 de l'école privée de la Colombie-Britannique (2 606 \$ ou 45,7 % de la subvention à l'école publique) et de l'Alberta (2 141 \$ ou 40,2 % de la subvention à l'école publique) voisinent éloquemment ceux du Québec (2 882 \$ ou 47,1 % de la subvention à l'école publique). Il est vrai que l'Ontario semble plus lente à s'engager dans cette voie. Il faut dire que le débat en éducation s'est beaucoup concentré dans les années 80 sur le financement des écoles séparées, qui bénéficient depuis peu d'un financement à 100 % des années de fin de secondaire. À sa manière l'Ontario offre un

choix aux parents. Cette pleine subvention a eu comme conséquence particulière mais bien logique de réduire les effectifs au secteur privé.

Ces données reflètent une réalité qu'il est bon de rappeler: les parents sont sensibles au prix, aux coûts directs de l'éducation. La double taxation, phénomène par lequel un parent qui envoie son enfant à l'école privée paie les mêmes impôts scolaires que celui qui envoie son enfant à l'école publique mais ne reçoit que la moitié de la subvention scolaire et doit combler lui-même (une deuxième fois) la différence, constitue un puissant frein à la liberté de choix. Le cas de l'Ontario illustre bien ce phénomène: l'école privée et doublement taxée (aucune subvention publique) n'est le lot que de 3,6 % de la population étudiante en 1992-1993. Financer l'école privée équivaut à démocratiser le choix; taxer doublement les élèves du secteur privé équivaut à réserver à une certaine élite la liberté de choix.

D'autre part, le Manitoba offre aux parents depuis 1996 le choix de l'école partout sur le territoire de la province. Le conseil scolaire d'Edmonton offre également aux parents le libre choix de l'école publique. Et depuis 1996, l'Alberta endosse le concept des écoles à charte.

Choix et autonomie ailleurs dans le monde

Des formules favorables au choix de l'école se sont rapidement développées ces dernières années un peu partout: autonomie locale des conseils scolaires et des écoles, choix de l'école à l'intérieur et à l'extérieur de la commission scolaire, écoles spécialisées ou alternatives, *vouchers* et, finalement écoles à charte⁹. Le choix de l'école s'élargit en Suède, au Danemark et en Hollande grâce aux *vouchers*, bon d'éducation valide pour l'école publique comme pour l'école privée; en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande par le choix total entre écoles publiques autonomes (*charter schools*), en Russie comme au Chili et en Pologne par une aide élevée pour l'école privée ou indépendante. On constate, aux États-Unis en particulier, que la piètre qualité de l'enseignement public a suscité dès les années 1970 de nombreuses expériences de choix, et surtout dans les milieux défavorisés comme East Harlem et Chicago. Si de nombreuses formules ont été tentées, les *charter schools* constituent la plus réussie et la plus prometteuse des expériences. L'absence d'un solide réseau d'écoles privées a poussé les tenants du choix à demander que les écoles publiques deviennent autonomes tout en demeurant financées à 100 % par le trésor public. La formule équivaut ni plus ni moins à un *voucher* intégral, combiné au choix

véritable de contenu scolaire, une sorte de privatisation des écoles mais toutes subventionnées en même proportion.

Le choix aux parents et l'autonomie de l'école représentent donc une tendance lourde à considérer dans toute réforme de l'enseignement. Voilà pourquoi nous utiliserons ces critères pour juger de l'à-propos de la réforme actuelle au Québec. Mais résumons auparavant le système québécois d'éducation et ses opportunités de choix et d'autonomie.

2. LE SYSTÈME D'ÉDUCATION AU QUÉBEC AVANT LA RÉFORME¹⁰

Actuellement, il n'est pas exagéré de prétendre que le système d'éducation au Québec se caractérise par une forte centralisation : réglementation centralisée des contenus, financement de près de 90 % des dépenses par les impôts provinciaux, consolidation des commissions scolaires, conventions collectives contraignantes, monopole local de la commission scolaire sur la clientèle du secteur public.

Une réglementation centralisée

Toutes les écoles du réseau public et du réseau privé d'enseignement élémentaire et secondaire sont soumises à la même réglementation. Il s'en suit que la fonction de production scolaire est homogénéisée entre autres par la Loi sur l'Instruction publique, par les régimes pédagogiques, par les conventions collectives et par les programmes scolaires. L'école d'aujourd'hui est donc fortement encadrée par le niveau provincial et ne jouit guère d'autonomie.

La fréquentation de l'école est obligatoire entre 6 et 16 ans¹¹. Sont dispensés certains élèves handicapés, expulsés, recevant un enseignement à la maison jugé adéquat ou fréquentant une école privée¹². Là réside le fondement, théorique tout au moins, du choix de l'école au Québec. S'ajoute à cela la possibilité théorique, puisque sujette à des critères définis par les commissions scolaires, de choisir à chaque année, parmi les écoles publiques de la commission scolaire dont ils relèvent, l'école qu'ils préfèrent¹³.

Le contenu de la grille-matières est fortement contraint par les réglementations du gouvernement provincial qui suggèrent aux commissions scolaires et aux écoles privées le nombre d'heures par matière¹⁴. La commission scolaire est chargée de déterminer la répartition du temps¹⁵ et les comités d'école ont un rôle limité aux amendements à l'horaire habituel¹⁶.

C'est le ministère qui conçoit les programmes d'études et rend leur application obligatoire. Si le ministère se défend bien dans ces programmes de choisir les méthodes pédagogiques, il impose de longues listes de comportements et d'habiletés souhaitables (par exemple des centaines en français à la fin du primaire¹⁷). Le résultat est clair : le ministère impose l'essentiel du contenu et minimise l'implication des parents et des écoles dans la définition des matières enseignées et dans la manière de l'enseigner. Si cela n'était pas suffisant pour circonscrire la liberté de l'enseignant, le ministère a veillé à définir lui-même les manuels scolaires pouvant être utilisés par les écoles.

Un financement tout aussi centralisé

Les pratiques de financement creusent un écart profond entre les régimes publics et privés d'enseignement. Il définit, pour le secteur public, deux sources de financement : d'abord un financement central basé sur des conditions d'enseignement définies à partir des conventions collectives telles que le ratio maître-élèves et les conditions salariales, sur le type de clientèle étudiante (élèves réguliers, handicapés, en difficulté d'apprentissage...)¹⁸; et ensuite un financement local par les commissions scolaires dont le montant maximal est fixé par la Loi sur l'Instruction publique¹⁹. Ce type de financement du réseau public est l'un des plus centralisateurs qui existe au Canada.

Cela implique de lourdes conséquences en terme d'autonomie des écoles et des commissions scolaires. Le financement provenant à 90 % du palier provincial, il devient extrêmement difficile pour les commissions scolaires de se distinguer les unes des autres par des pratiques originales, étant régies par les modes de financement uniformes. La variété territoriale des moyens pédagogiques et des pratiques d'enseignement est d'autant rétrécie.

Au secteur privé, le financement provient en partie du ministère et en partie des parents dont la contribution maximale est déterminée par le ministre²⁰. Tout compte fait, la subvention publique à

l'élève régulier du privé n'atteint que 39 % de celle de l'élève au public pour le niveau primaire et n'atteint que 51 % au niveau secondaire.

Si, en 1993, la part des parents au secteur public atteint à peine 1 % des revenus d'ensemble, elle atteint cette année-là 216 millions au secteur privé.

Une structure à deux régimes

Le ministère de l'Éducation chapeaute tout naturellement le système d'éducation. Ses fonctions sont de réguler l'ensemble du système sans offrir directement de services éducatifs à la population.

Le régime public se caractérise par un niveau intermédiaire de gestion fortement encadré : les commissions scolaires. Depuis plusieurs décennies, le gouvernement a réduit considérablement le nombre de ces commissions scolaires pour n'en compter que 157 en 1996²¹. Elles coordonnent les activités scolaires de plus de 2500 écoles publiques²². Environ un million d'élèves les fréquentent. La loi sur l'Enseignement privé et les diverses réglementations d'ouverture des écoles autorisent en 1996 l'ouverture de 273 établissements privés dont 162 subventionnés²³. Plus de 100,00 élèves profitent du régime privé d'enseignement.

Quelques conséquences sur les coûts et les résultats

Voyons quelques effets de l'organisation scolaire sur les dépenses relatives à chacun des réseaux d'enseignement et sur la performance scolaire.

En moyenne, en 1993-1994, un étudiant régulier au secteur public coûte 6 241 \$. Toute clientèle confondue, un étudiant au secteur public coûte 6 632 \$²⁴. L'école privée coûte moins cher que l'école publique, conséquence inévitable d'une subvention inférieure et du choix de l'école. L'écart est environ de 12 % en faveur du secteur privé au primaire et de 4 % au secondaire.

Les effets sont aussi prévisibles du côté des résultats scolaires. En juin 1994, les élèves de 4^e et 5^e secondaire ont subi quelques épreuves uniques du ministère de l'Éducation en vue de sanctionner leurs études, comme à chaque année²⁵. La moyenne des résultats pour l'ensemble des épreuves uniques de juin 1994 est de 70,4% pour les écoles publiques alors qu'elle est de 78,6% pour les écoles privées.

Dans l'ensemble, il existe un écart d'environ 8,2% entre les secteurs public et privé²⁶. Par ailleurs, la dispersion des résultats aux épreuves de juin 1994 n'est pas la même pour les écoles privées que pour les écoles publiques. La variance des résultats du secteur privé est le double de celle des résultats du secteur public. Cet aplatissement des résultats au secteur public tend à confirmer l'hypothèse que la réglementation scolaire et les conventions collectives ont concouru à la définition d'une seule grande manière de procéder au secteur public, ce qui a eu comme effet d'homogénéiser les résultats.

Bilan des opportunités et des limites du système en place

Le système actuel offre plus d'une forme de choix aux parents. L'école privée est un substitut à l'école publique et un substitut plus qu'honorable. Le « semi-financement » public dont elle bénéficie nous oblige cependant à considérer qu'il s'agit d'un choix fortement contraint.

D'autre part, les parents peuvent théoriquement choisir l'école publique de leur choix à l'intérieur de la commission scolaire. Mais il s'agit plus d'une possibilité que d'une réalité. Les critères d'application des commissions scolaires sont actuellement très directifs.

Quant à l'autonomie des écoles, il faut constater que le régime est fortement centralisé et laisse peu de place aux personnels de l'école pour innover. Ce constat est certes partagé par le gouvernement lui-même dans sa tentative actuelle pour augmenter cette marge d'autonomie. L'école privée est sujette à la même réglementation ministérielle que l'école publique. Sa performance apparemment supérieure provient fort probablement de l'utilisation maximale de ses marges de manœuvre associées aux conventions de travail moins centralisées et à l'absence du niveau intermédiaire de gestion : les commissions scolaires.

Force est de constater que le système d'éducation au Québec a besoin d'être « oxygéné » par plus de choix et d'autonomie. Le peu qui existe à cet égard, en particulier l'existence d'un réseau privé, devrait susciter un intérêt marqué à la généralisation du choix et de l'autonomie. Voyons si la réforme en cours s'en est inspirée.

3. UNE DESCRIPTION DE LA RÉFORME EN COURS AU QUÉBEC

Ciblant des résultats précis de diplomation²⁷, la ministre de l'Éducation définit sept lignes d'action à sa réforme²⁸ :

1. intervenir dès la petite enfance ;
2. enseigner les matières essentielles ;
3. donner plus d'autonomie à l'école ;
4. soutenir l'école montréalaise ;
5. intensifier la réforme de la formation professionnelle et technique ;
6. consolider et rationaliser l'enseignement supérieur ;
7. donner un meilleur accès à la formation continue.

De l'aveu même de la ministre, la nature de ces lignes d'action est très variable d'un cas à l'autre. Il s'agit dans certains cas de subventions spéciales à certaines écoles alors que dans d'autres cas, il s'agit de réformes en profondeur du secteur des garderies ou de la maternelle, du réseau public d'enseignement, du rôle de l'école ou de celui des parents.

Des services éducatifs aux enfants de 5 ans et de 4 ans

Déjà bien amorcée, cette ligne d'action vise de nouvelles clientèles, en particulier les enfants de 5 ans, les enfants de 4 ans et les enfants des services de garde en milieu scolaire. Ainsi, le ministère de l'Éducation et l'Office des services de garde à l'enfance étendront les services éducatifs destinés aux enfants de 4 et 5 ans. Le but serait de donner aux enfants des chances égales de réussite à l'école. La maternelle ne sera pas obligatoire pour les enfants de cinq ans mais accessible à temps plein seulement plutôt qu'à demi-temps comme actuellement. On offrira des services de garderie largement subventionnés pour tous les enfants de 4 ans dans des lieux accrédités par l'État. On maintient là où elle existe la maternelle 4 ans à demi-temps déjà implantée dans certains milieux. Toutes les commissions scolaires seront invitées à mettre en place des services de garde en milieu scolaire : une partie du temps de présence des élèves dans les services de garde sera consacrée à l'aide aux devoirs et aux leçons. Certaines mesures plus ponctuelles visent à supporter les parents de milieux défavorisés. Le

Ministère s'adjoindra des experts pour revoir le programme d'éducation préscolaire. Enfin, on estime à 138 millions de dollars pour la première années le coût de ces mesures.

Les curriculums d'études

Le Groupe de travail sur la réforme du curriculum vient tout juste de remettre son rapport intitulé : « Réaffirmer l'école »²⁹. Le rapport de ce groupe d'experts ayant pris en considération « des demandes de renouvellement du curriculum d'études exprimées par des individus, des groupes, des organismes, depuis près de 10 ans et plus particulièrement durant la période de discussions et de réflexion qu'ont été les Etats généraux sur l'éducation », revoit les curriculums d'études élémentaires et secondaires, identifient des attentes auxquelles doit répondre la réforme du curriculum, définit les contenus globaux de formation, les disciplines retenues et la grille-matières. On propose des correctifs au processus d'examens uniques permettant l'évaluation comparative des apprentissages.

On considère d'abord que « ce sont des réformes où l'instance politique est déterminante »³⁰ ; ou encore que « déterminer les grands domaines d'apprentissage d'un curriculum est un acte politique »³¹.

Le rationnel de l'établissement de ces curriculums serait le suivant :

« Si, de façon générale, les mathématiques et les sciences tendent à se conformer à des standards internationaux, l'importance données aux arts, à l'éducation, à la santé, à l'enseignement moral, aux langues ainsi que les orientations de sciences humaines s'enracinent dans des traditions culturelles »³².

Ce curriculum doit posséder une finalité utilitaire, une finalité cognitive et une finalité culturelle. Cette dernière aurait été délaissée et doit être affirmée plus nettement. On identifie également un délaissement de l'histoire nationale, dont l'importance fait pourtant l'unanimité nationale, et qui doit prendre plus de place dans le curriculum. On constate que la possibilité de marge de manœuvre actuelle des écoles n'est guère utilisée actuellement car les contraintes de temps sont trop fortes :

« Donner une vraie marge de manœuvre serait donner aux écoles une portion significative du temps qui ne serait affecté à aucune matière. Or, nous verrons que cette situation idéale est difficile si on veut maintenir une cohérence d'ensemble des objectifs d'apprentissage des savoirs essentiels et commun jusqu'à la fin de la 3^e secondaire ».³³

On croit cependant améliorer la situation à cet égard. On propose une marge de manœuvre de 5,5 heures par semaine au 1^{er} cycle du primaire et de 9,5 heures au 2^{ème} et 3^{ème} cycle. Au secondaire, la marge de manœuvre est plus difficile à cerner :

« L'école peut augmenter ou diminuer le temps suggéré pour chaque matière, pour autant qu'elle s'assure que le temps alloué permet l'acquisition des savoirs obligatoires contenus dans les programmes d'études »³⁴.

Ces contenus de programme devraient être élaborés pour n'occuper que 75 % du temps prescrit par la grille-matières. Le processus de conception de ces programmes devrait être le suivant :

« L'établissement des programmes d'études de l'enseignement obligatoire requiert l'intervention de personnes qui, sans être des spécialistes du curriculum, ont acquis une réputation pour leur intégrité, leur clairvoyance, leur engagement pour ce qui regarde la chose publique. »³⁵

On souhaite également la participation des enseignants à la mise en œuvre des programmes d'études. On recommande la création d'un organisme public chargé du soutien à l'information sur les méthodes et le matériel didactique et du soutien à l'innovation puisque cela ne pourrait être confié au libre marché.

Enfin, même si on reconnaît le grand intérêt des épreuves uniques actuellement en vigueur pour fins de comparaisons, les mesures objectives qu'elles contiennent seraient trop sujettes à critique pour constituer un mode d'évaluation « authentique ». Aussi, l'on recommande l'abandon de ce genre d'examen pour des épreuves composées de questions ouvertes corrigées localement, ce qui permettrait de *redonner son importance au jugement de l'enseignant*. On abandonne ainsi l'utilisation de ces épreuves comme mesure de rendement des écoles et des commissions scolaires puisqu'elles n'ont plus la qualité d'être comparables. Cependant, grâce à un dispositif d'évaluation administré auprès d'échantillons représentatifs, il serait possible de suivre la situation québécoise dans le temps et l'espace.

Plus d'autonomie à l'école

Un avant-projet de loi a été déposé ce printemps visant à assurer l'autonomie de l'école. L'école deviendrait selon ce projet un centre important de décision dans le système d'éducation. En particulier, la capacité conférée à l'école de décider de plusieurs paramètres à incidences pédagogiques ferait de ce lieu un élément incontournable dans le circuit des décisions en éducation³⁶.

L'école gagnerait en responsabilités pédagogiques. Ainsi, le nouveau conseil d'établissement approuverait, entre autres choses, les modalités d'application du régime pédagogique, l'orientation de

l'enrichissement et l'adaptation de programmes et la répartition du temps alloué à chaque matière. Le directeur d'école, sur recommandation des enseignants, adopterait les méthodes pédagogiques, choisirait, et cette fois sans critères imposés par la commission scolaire, les manuels scolaires et le matériel didactique, établirait les modalités d'évaluation des apprentissages et des règles pour le classement des élèves³⁷.

On délègue sérieusement, dans ce projet, la commission scolaire de plusieurs responsabilités pédagogiques au profit de l'école. On dit, par exemple, que la commission scolaire devra s'assurer de l'application du régime pédagogique et des programmes d'études plutôt que d'adapter elle-même ces dispositions.

Ce nouveau rôle de la commission scolaire semble devoir se qualifier plus en terme de *contrôle ex post*, de contrôle après les faits, qu'en terme de "commande". Plus particulièrement, elle aurait à s'assurer que l'école évalue les apprentissages ; elle imposerait des épreuves uniques dans les programmes de langue d'enseignement, de langue seconde et de mathématiques à la fin du primaire et du 1^{er} cycle du secondaire.

D'autre part, on souhaite accroître le champ de la négociation locale. Enfin, il faut, en conséquence dit-on, diminuer le nombre de commissions scolaires de moitié ce qui devrait favoriser la concertation avec les municipalités régionales de comté et contribuer à réduire les coûts.

Une priorité à l'école montréalaise

Cette ligne d'action vise à soutenir une centaine d'écoles primaire et un peu plus de 20 écoles secondaires de la région de Montréal considérés comme les plus défavorisés. Dix millions de dollars seront consacrés à diverses mesures encore à établir par un groupe de travail ou à décider par le milieu. Plusieurs stratégies sont encore à développer dont une politique d'intégration et d'éducation interculturelle.

La formation professionnelle et technique

Le ministère entend, entre autres choses, diversifier les accès à la formation professionnelle et technique, de repenser la formation générale donnée dans ces programmes, d'accroître les responsabilités des centres de formation professionnelle et technique, aménager des « passerelles » entre programmes, et de quadrupler le nombre de diplômes décernés à des élèves de moins de 20 ans.

L'enseignement supérieur

Nous n'aborderons pas par souci de concision la question de l'enseignement supérieur.

La formation continue

Une politique de la formation continue serait en ébauche actuellement.

Si l'on évaluait la réforme actuelle en nombre de « chantiers », il faudrait conclure que le secteur de l'éducation est sujet à une réforme majeure. Les ambitions sont nobles. Mais il nous faut nous intéresser aux moyens choisis car les effets souhaités ne proviendront que d'un choix éclairé de moyens. Il nous faut nous intéresser aux moyens car ils révèlent généralement les véritables fins des actions, mieux que les généreux discours.

4. UNE ÉVALUATION DE LA RÉFORME SUR LA BASE DU CHOIX ET DE L'AUTONOMIE

La réforme pourrait être évaluée sur la base de l'égalité des chances, sur la base de l'amélioration du sort des classes défavorisées ou sur la base des enjeux nationaux ou linguistiques. Mais ce ne sera pas le cas ici. Ces questions sont certes intéressantes en soi et il faut leur attribuer une pertinence certaine. La raison est autre. Non seulement parce que chacune de ces bases d'évaluation posent des difficultés majeures d'interprétation mais surtout parce qu'il ne convient pas d'examiner, dans un premier temps, l'apport de changements profonds qui affectent l'ensemble des clientèles étudiantes sur d'autre base que la performance du système d'éducation à répondre aux attentes des parents et des élèves et à offrir les meilleurs produits scolaires à l'ensemble de cette clientèle. Pour cette raison, le rôle confié aux

parents dans la détermination des attentes du système d'éducation et l'autonomie de l'école et le caractère concurrentiel qui s'en dégage constituent les critères d'évaluation les plus significatifs, à notre avis, de la réforme en cours. Nous nous en tiendrons à l'analyse des trois premières lignes d'action à cause de l'état d'avancement dans la conception des projets ministériels et aussi à cause du caractère structurel de ces propositions.

L'extension du monopole public à la petite enfance

Les arguments moraux sont nombreux, la générosité évidente mais l'efficacité de ces mesures est douteuse. Investir des sommes d'argent importantes pour la petite enfance apparaît au premier coup d'œil comme une action méritoire mais qui réduit fortement le choix aux parents et l'autonomie des offreurs de service éducatifs et de garderie.

Cette mesure réduit substantiellement le choix aux parents. Le passage de la maternelle 5 ans à demi temps à la maternelle à plein temps force les parents à adopter ce mode unique de service plutôt qu'à combiner la maternelle et la garderie de manière à maximiser le bien-être de l'enfant ; et cela même si cette mesure n'est pas obligatoire. En effet, le choix doit être fait entre une maternelle temps plein à prix nul ou une garderie à plein prix. Ce n'est pas un libre choix. C'est un choix tellement contraint que la résultante est déjà connue : à peu près tous iront à la maternelle gratuite. Il en va de même pour la garderie des 4 ans « largement subventionnée » selon la propre expression du Ministère. Pourquoi choisir entre la garderie en milieu familial à plein prix alors que la garderie accréditée sera gratuite ?

Or, avec la subvention arrive le contrôle sur les contenus. Le Ministère entend, par son programme préscolaire tout juste déposé³⁸, définir les modalités et pratiques, former le personnel à sa manière et, somme toute, régir les services auparavant livrés à la saine concurrence entre offreurs de différents types. Le marché de la garderie en milieu familial tombera rapidement. Les garderies privées sont soumises à beaucoup de pression et seule la difficulté de loger ces élèves dans les bâtiments du réseau public a permis un déblocage momentané entre le Ministère et les garderies privées soucieuses de l'effet de ces subventions dont elles pourraient un jour être exclues. Le réseau public s'accapare ainsi une nouvelle clientèle au détriment de ses concurrents. De là, l'extension peu souhaitable en terme d'efficacité du monopole public en éducation. Les travailleurs du réseau public gérés par les

conventions collectives y voient par contre un avantage certain et aucun syndicat public ne s'y est, bien sûr, opposé. L'homogénéisation des services à l'enfance n'est même plus une question de temps. L'autonomie des offreurs de services est ainsi dramatiquement réduite.

Aider les enfants de milieux défavorisés est une chose. Il s'agit d'une clientèle relativement circonscrite pour qui il est concevable de prévoir une aide bien adaptée et ciblée sans bouleverser toutes les bonnes incitations de l'offre concurrentiel et de la responsabilité parentale. Un marché affectant entre 100,000 et 200,000 enfants est ainsi profondément transformé : le bilan en terme de choix et d'autonomie est lui aussi profondément négatif.

La politisation des contenus scolaires

Il est de bon ton, dans une évaluation de réforme scolaire donnant une place privilégiée aux parents, de commenter le rationnel de l'établissement des nouveaux curriculums. Des experts, ayant entendu les groupes et organismes intéressés à la question, revoient les curriculums avec l'idée qu'il s'agit d'abord et avant tout d'un acte politique : cette manière de voir la réforme est certes aux antipodes de celle exprimée ici. Le groupe de travail consulte la société politique alors que l'efficacité commande de donner un rôle actif aux clients du système, parents ou élèves.

Une marge de manœuvre pour l'école

La marge de manœuvre prévue tant au primaire qu'au secondaire réjouit cependant puisque elle rend possible sans la garantir une certaine autonomie des offreurs de services éducatifs. Il faut noter que le groupe de travail s'est senti déchiré à l'idée d'abandonner un contrôle sur la « cohérence nationale de l'enseignement ». Cette marge de manœuvre demeure cependant très en dessous des ambitions de réforme d'autonomie d'école à la manière des écoles à charte cependant. Et rien ne la garantit surtout avec ces programmes d'études qui font bien plus qu'imposer un profil de sortie.

L'idée d'une agence publique d'innovation pédagogique s'oppose bien évidemment à celle d'autonomie des offreurs, moyen plus en adéquation avec les réformes ayant à l'esprit justement le souci de l'innovation. Il ne faut plus douter que le véritable frein à l'innovation est l'existence du monopole public en éducation plutôt que le marché.

Un recul sur la question des examens standardisés

Enfin, la réforme des évaluations constitue un net recul pour le choix aux parents. Les tests auprès d'échantillons représentatifs n'aideront en rien les parents dans le choix d'une école pour leurs enfants. En fait, la disparition des épreuves uniques standardisés leur enlèvera toute possibilité de comparaison. Le groupe de travail a interpréter ces test à échantillons représentatifs comme étant un point d'arrivée ce qui n'est plutôt, d'après nous, un mouvement de plusieurs pays vers les épreuves nationales standardisées et généralisées à toutes les écoles. Les recommandations du groupe de travail font donc reculer une province qui, sur ce point particulier, semblait plutôt en avance.

Cette réforme des curriculums présente à la fois une ouverture vers l'autonomie des écoles par une augmentation relative de la marge de manœuvre de l'école et propose du même souffle de restreindre les moyens disponibles aux parents pour effectuer des choix éclairés, les examens standardisés. Au total, il serait difficile de conclure à un gain d'efficacité.

Plus d'autonomie à l'école

Est-ce que l'autonomie de l'école est une bonne idée? Est-ce que rapprocher les décisions pédagogiques des directions d'école et des enseignants constitue un progrès? Vu la diversité des situations socio-économiques et des clientèles étudiantes, vu les compétences indéniables des personnels de direction et d'enseignants en conception de matériel et d'activités pédagogiques et la qualité de l'information qui leur est accessible par leurs connaissances intimes des clients eux-mêmes, la décentralisation de décisions pédagogiques au niveau de l'école apparaît comme une excellente idée. Cette ligne d'action constitue sûrement la proposition la plus encourageante de cette réforme.

Mais pas plus de choix aux parents

Quelques mots d'abord sur le rôle confié aux parents par l'avant-projet de loi. Il est indéniable que la voie favorisée par le ministère pour entendre les parents est celle de leur représentation sur les comités d'écoles. Nous avons eu l'occasion d'expliquer plus haut en quoi le libre choix constitue une manière beaucoup plus efficace de révélation des préférences que la présence à ces comités.

Voyons tout de même la composition de ces comités. Alors que l'actuel conseil d'orientation de l'école est composé d'un nombre de parents au moins égal à celui des représentants des autres groupes, le nouveau conseil d'établissement verra le nombre de parents *et de représentants de la communauté* être au moins égal à celui des représentants des autres groupes. Mais qui sont donc ces représentants de la communauté qui viennent ainsi réduire par leur présence le pouvoir de contrôle des parents ? Indéniablement, leur présence est injustifiée.

C'est plutôt par l'opportunité de concevoir un projet pédagogique particulier et adapté à sa clientèle que le système d'éducation y gagne. Rien cependant ne garantit que les parents pourront profiter de la diversité des projets que les écoles seraient alors en mesure de concevoir. Le projet de loi confie plutôt à la commission scolaire le soin de « veiller au grain » par des épreuves uniques. Ces examens permettent la diffusion d'informations précieuses sur la performance scolaire mais ne réduit pas tous les problèmes de contrôle comme celui de mesurer avec une validité raisonnable la véritable contribution de l'école dans les résultats aux épreuves uniques.

Du délicat contrôle par les résultats

En effet, ces épreuves uniques, c'est-à-dire des tests sur des matières bien définies à la fin de l'année scolaire et administrés systématiquement à l'ensemble de la clientèle scolaire de la province ou du territoire de la commission scolaire, tiennent plus de la « photographie » d'un milieu donné que de la mesure précise de la valeur ajoutée de l'école à la performance scolaire des élèves.

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

Prenons un exemple. Deux des commissions scolaires actuellement impliquées dans un projet de fusion présentent des moyennes aux épreuves uniques et des taux de réussite passablement différents : l'une obtient 74 % de moyenne (20^e rang) et un taux de réussite de presque 88 % ; l'autre obtient 71 % de moyenne (91^e rang) et un taux de réussite d'environ 83 %. L'écart de résultats est-il causé par un écart dans la qualité de la direction et dans la compétence des enseignants ou s'explique-t-il par le milieu, en fait extrêmement différent dans les deux cas ? Imaginez les administrateurs de cette commission fusionnée en train de comparer les résultats au niveau des écoles !

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

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

Un gain réel d'information

Heureusement, quelques techniques d'analyse permettent d'isoler un tant soit peu l'effet du milieu de l'effet de l'école sur la performance scolaire. La situation d'analyse idéale correspond à celle où l'on dispose d'information sur le milieu de vie d'élèves, sujets de l'analyse. Jumelés élève par élève aux résultats scolaires, ces renseignements sont ensuite traités³⁹ pour nous permettre d'identifier la contribution nette de l'école par rapport à l'effet du milieu. Une technique d'analyse plus grossière consiste à catégoriser les écoles par type de milieu et à effectuer une comparaison à l'intérieur de ces catégories seulement. Cette deuxième technique, plus légère du point de vue de traitement statistique,

exige cependant des données socio-économiques fiables pour que les résultats puissent résister aux critiques éventuelles.

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

Il est donc techniquement possible de réduire les incertitudes sur la contribution des écoles et d'arriver à suivre, jusqu'à un certain point, la performance des écoles d'une commission scolaire. Ces techniques nécessitent cependant une culture de la mesure peu habituelle hors des endroits spécialisés. Incorporer comme outil de gestion de tels instruments analytiques apparaît certainement sage, mais implique sans doute beaucoup de réajustements dans l'organisation du travail de la commission scolaire et dans les mentalités pour tous les acteurs du système d'éducation.

Le choix de l'école publique comme complément nécessaire

Chose certaine, cela ne suffira pas comme mécanisme de contrôle sur l'école. Le contrôle ultime devrait s'exercer par le choix des parents. La réforme du réseau scolaire ne prévoit rien du côté du libre choix de l'école publique. C'est certes l'ingrédient qui lierait les autres éléments de la recette, qui permettrait d'exploiter au maximum ces ouvertures sur l'autonomie de l'école.

Des fusions injustifiées de commissions scolaires

Quelques mots enfin sur la fusion des commissions scolaires, apparemment une conséquence logique de la plus grande autonomie de l'école. L'argument invoqué d'économie d'échelle ne s'est jamais révélé concrètement⁴⁰. L'agrandissement territoriale du monopole local n'est pas souhaitable du point de vue du choix des parents. Il devient plus difficile de « voter par les jambes » dans une région pour choisir le lieu préféré en terme de services éducatifs si le territoire de la commission scolaire recouvre toute une région métropolitaine que si plusieurs commissions scolaires se font concurrence. Il s'agit d'une tendance à la centralisation injustifiée en pratique que la décentralisation vers l'école devra réussir à contrebalancer.

Au total, il y a lieu d'être vigilant sur cette partie de la réforme. L'autonomie de l'école dans la mesure où l'on autorise le choix de l'école publique est prometteur mais la centralisation accrue par la réduction du nombre de commissions scolaires peut annihiler ces promesses de progrès.

CONCLUSION ET SUGGESTIONS POUR LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION

Il y a au moins deux manières de qualifier la réforme de l'éducation actuellement en cours au Québec. D'une part, il s'agit certainement d'une réforme majeure : le gouvernement a la ferme intention de modifier plus qu'à la marge le régime en place. Ces nouvelles politiques touchent à peu près à tous les éléments du régime d'éducation. Si on ajoute à cela l'opération de compressions budgétaires, les acteurs du système n'auront aucun répit dans les prochains mois.

D'autre part, lue à travers le prisme du choix et de l'autonomie, cette réforme multiplie les paradoxes. On décentralise vers les écoles en leur conférant plus d'autonomie mais on centralise en fusionnant les commissions scolaires. On accroît la marge de manœuvre des écoles dans la grille-matières, leur permettant ainsi de se distinguer les unes des autres, mais on ne donne pas plus de possibilité aux parents de choisir entre écoles publiques. On demande aux commissions scolaires plus d'examens standardisés mais on se débarrasse d'un système d'évaluation nationale, faisant pourtant l'envie de bien d'autres provinces canadiennes en ce qu'il permet une lecture relativement fiable des résultats scolaires dans chaque école du Québec. On dit vouloir s'occuper des élèves en milieu défavorisé mais on bouleverse le système de la petite enfance, en étendant le monopole public à tous les enfants de 5 ans et de 4 ans.

Cette analyse de la réforme de l'éducation au Québec nous convie à deux ensembles de recommandations. Un premier ensemble de recommandations vise, dans les limites de la législation en vigueur, à donner une cohérence à cette réforme, tout au moins en terme de choix et d'autonomie accrues. Un second ensemble tente d'exprimer ce à quoi aurait ressemblé une réforme inspirée par cette

tendance lourde que l'on retrouve dans les réformes ailleurs dans le monde, plus de choix pour les demandeurs de services éducatifs et plus d'autonomie pour les offreurs.

Suggestions pour la réforme en cours

La première évidence est **d'offrir aux parents la possibilité de choisir l'école publique qui convient le mieux à leurs enfants**. Il s'agirait d'un complément naturel et essentiel à la diversification des projets d'école, surtout que la fusion de commissions scolaires éloigne encore plus ce palier de décision du parent et de l'élève. Autrement, cette diversification pourrait desservir ; il est facile d'imaginer la frustration de parents n'appréciant pas le projet de l'école qui leur est assignée mais jugeant favorablement le projet de l'école voisine. La loi permet déjà cette possibilité, mais les commissions scolaires doivent supporter cette orientation qui, dans les faits, n'est que théorique. Les ennuis causés aux planificateurs du transport scolaire, car évidemment il y en aura, devraient passer au second plutôt qu'au premier plan comme c'est souvent le cas actuellement.

Il faudrait également **maintenir les examens standardisés pour toutes les écoles de façon à éclairer le choix de l'école**. Les commentaires du groupe de travail sur la réforme du curriculum concernant les faiblesses des questions objectives sont incohérents. D'une part, le groupe de travail considère ces questions objectives incomplètes et réductrices ; d'autre part il reconnaît leur intérêt pour la comparaison entre établissements et pays. Ces outils de comparaison doivent servir non seulement à l'administration pour évaluer les progrès ou les reculs de la province mais surtout servir aux parents dans les décisions qu'ils doivent prendre. C'est en responsabilisant les écoles par le libre choix qu'elles seront amenées à définir des épreuves plus globales, qui compléteront plutôt que remplaceront les épreuves standardisées. Il faut certainement aller de l'avant avec l'avant-projet de loi demandant aux commissions scolaires de développer des épreuves communes. Il faudrait même **encourager les commissions scolaires à développer des examens communs à l'ensemble des commissions scolaires**, car rien ne justifie de conférer au Ministère un monopole sur ce type d'examen.

La marge de manœuvre suggérée à l'école dans les curriculums est minimale. Il faut plus que cela : il faudrait **insister sur les « profils de sortie » et suggérer plutôt qu'imposer des programmes d'études à l'école**, programmes qui conduisent à l'homogénéisation de l'offre de service. C'est en

augmentant davantage l'autonomie des écoles que les innovations pédagogiques apparaîtront, ce qui rendra un peu ridicule l'idée, à laquelle **il ne faut surtout pas donner suite, d'une agence publique d'innovation pédagogique**, formule centralisatrice qui a engendré de tout temps l'uniformité plutôt que l'innovation.

Il faut éviter la politisation des contenus scolaires et la politisation des conseils d'établissements. L'école doit servir les élèves et non pas servir de plate-forme politique à tout un chacun. **Seuls les profils de sortie « universels »** (par exemple les langues, les mathématiques, les sciences) **devraient être définis à l'échelle nationale ; la définition d'autres profils de sortie devrait être laissée aux choix locaux**. Les parents peuvent jouer un grand rôle dans la sélection des projets éducatifs pertinents. **La composition des comités d'établissement devrait laisser moins de prise aux intérêts particuliers et plus de place aux parents** dont le poids relatif diminue avec la réforme actuelle.

Pour ce qui est de la petite enfance, les dommages sont déjà bien avancés. Le financement de la garderie pour les 4 ans et de la maternelle à temps plein pour les 5 ans est une pratique douteuse qui mériterait d'être réexaminée. Pour minimiser les dégâts, il faudrait tout au moins **élargir les critères d'octroi de subvention aux garderies de façon à subventionner la garde des enfants plutôt que la garde par le monopole public**. Il faudrait certainement **laisser les garderies privées**, qui ont d'ailleurs déjà fait leur preuve, **concurrencer les garderies publiques**. Quant au contenu éducatif, il faudrait **considérer le programme préscolaire comme une suggestion plutôt qu'une obligation**. Les offreurs de service ont également la capacité d'innover et même de faire mieux qu'un comité ad hoc sur la question.

Il est de notre avis que tous ces travaux prendraient alors un sens pour les parents et les élèves mais aussi pour les directions d'école, les enseignants et les professionnels de l'enseignement. Plutôt que de s'empiler bêtement, ces pièces de réforme s'emboîteraient mieux pour améliorer la situation éducative au Québec. Autrement, cette réforme ne sera que de l'activisme : on aura bougé mais on risque fort de revenir à la case départ.

Suggestions pour une vraie réforme de l'éducation

Le signal donné ailleurs dans le monde aurait dû amener les concepteurs de ces réformes. On aurait pu espérer plus de toute cette énergie dépensée actuellement à revoir la performance des systèmes d'éducation. En abordant la réforme sur la base de l'accroissement des possibilités de choix aux parents et de l'autonomie des écoles, il aurait été assez facile de dégager les grandes lignes d'action d'une politique profondément rénovée de l'éducation.

Aussi, il apparaît clairement qu'il faut **déréglementer non seulement les contenus pédagogiques mais aussi les pratiques de gestion de l'école**. Conserver des profils de sortie pour les différents niveaux scolaires ou cycles d'études demeure une manière raisonnable d'agir au niveau central pour suivre la situation et corriger les aberrations les plus évidentes. Il forcerait ainsi les commissions scolaires, les écoles mais surtout les parents, qui ne manqueraient de voir là une augmentation de leur capacité d'influencer l'enseignement, à s'impliquer davantage.

Le système d'éducation au Québec offrait déjà un choix aux parents entre l'école publique et l'école privée. Ces deux réseaux sont constitués très différemment et ont contribué, par la concurrence qui se dégage automatiquement du choix des parents, à améliorer la qualité de l'éducation au Québec. Une vraie réforme aurait, non pas tourné le dos à l'école privée, mais l'aurait intégrée en finançant les élèves plutôt que les réseaux par un *voucher*, un bon d'éducation. Plus de familles auraient ainsi accès à un choix d'école ; on aurait ainsi démocratisé le choix de l'école. On aurait profité de l'ampleur et de l'expertise assez unique chez nous d'un secteur privé, une institution plus que centenaire, pour accroître le choix aux parents. Plutôt que de réduire les subventions aux écoles privées, il aurait fallu, et il faut encore **égaliser les taux de subvention entre élèves au secteur public et élèves au secteur privé, et cela pour toutes les clientèles, régulières, professionnelles ou handicapées**.

Enfin, le réseau public gagnerait à plus d'autonomie. Une manière simple serait de **suivre l'exemple des écoles à charte**, permettant la définition de projets réellement autonomes. La charte définirait les profils de sortie et le sort de l'école dépendrait de la pertinence de sa charte, le financement de cette école étant relatif aux nombres d'élèves admis.

Les conséquences de ces quelques suggestions de vraie réforme devraient certes faire l'objet de suivi. Car il est vrai que quelques-unes de ces propositions font encore l'objet d'expérimentations. Mais les démonstrations d'efficacité de ces politiques devraient convaincre et auraient dû convaincre l'observateur attentif de l'intérêt d'aller tout au moins dans ces directions.

Il est vrai aussi que les intérêts des quelques puissants groupes en présence ne convergent guère vers ces suggestions plus globales. Mais les intérêts des élèves, des parents et, à long terme, de bien des offreurs de services éducatifs justifient de débattre plus à fond des questions de choix et d'autonomie et des nombreuses solutions qui n'attendent que de la bonne volonté des administrateurs et des politiciens.

NOTES

¹ Notes pour une allocution de la ministre de l'Éducation et ministre responsable de la Famille, Mme Pauline Marois à l'occasion de la présentation des plans d'action de la réforme de l'éducation. Prendre le virage du succès. Auberge des Gouverneurs, Place Dupuis. Montréal. Le 4 février 1997.

² Ibidem.

³ Voir *A Nation At Risk* (April 1983). Les auteurs du rapport ont utilisé comme premier indicateur du « risque couru par la société américaine » la piètre performance des élèves américains dans des comparaisons internationales et comme second indicateur, le taux d'alphabétisation.

⁴ Voir par exemple Chubb, J.E. & T.M. Moe. *Politics, Markets, and America's Schools*. The Brookings Institution. Washington, D.C. 1990. 318 p.

⁵ J'ai eu l'occasion récemment de développer ces idées lors du Colloque annuel de la Fédération des commissions scolaires du Québec dans une conférence intitulée : *Les implications de l'autonomie de l'école pour la commission scolaire*. Juin 1997. Montréal. 17 p.

⁶ Nous avons traité de ces questions dans Migué, J.-L. et R. Marceau. *Le monopole public de l'éducation*. Presses de l'Université du Québec. Sillery. 1989. 195 p.

⁷ Par exemple, Conseil économique du Canada. *A Lot to Learn : Education and Training in Canada*. 1992 ; OECD Newsletter. *Innovations in Education*. Vol. 1, Paris. Printemps 1996.

⁸ Marceau, R., J.-L. Migué et N. Dubois. *Le financement du choix de l'école : Situation canadienne et tendances en Amérique du Nord*. 89 p. Octobre 1996. Ste-Foy. Dans « Le choix en éducation : Levier de qualité et d'efficacité ! ». 1996. Collège Charles-Lemoyne éditeur.

⁹ En plus du texte précédent d'où est tirée ce survol des réformes en éducation, voir Rondeau, J.-C. *La décentralisation des pouvoirs aux écoles*. Télescope. Vol. 4, no.2. Juin 1997. ENAP.

¹⁰ Voir *Les réseaux décentralisés au Québec*. Dans *L'administration publique au Canada*...

- ¹¹ L.R.Q. chap. 1-13.3 *Loi sur l'Instruction publique. Art.14.*
- ¹² L.R.Q. chap. 1-13.3 *Loi sur l'Instruction publique. Art.14.* et 15.
- ¹³ L.R.Q. chap. 1-13.3 *Loi sur l'Instruction publique. Art. 4.*
- ¹⁴ Ministère de l'Éducation. *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire* Décret 73-90 (1990) G.O., 569. Ministère de l'Éducation. *Régime pédagogique de l'enseignement secondaire.* Chapitre I-13.3, (règlement 4) modifié par le décret gouvernemental 586-94.
- ¹⁵ L.R.Q. chap. 1-13.3 *Loi sur l'Instruction publique. Art. 237.*
- ¹⁶ L.R.Q. chap. 1-13.3 *Loi sur l'Instruction publique. Art. 89.*
- ¹⁷ Ministère de l'Éducation. *Programmes d'études. Le français : enseignement primaire.* Gouvernement du Québec, 1994.
- ¹⁸ Voir par exemple « *Entente intervenue entre le comité patronal de négociation pour les commissions scolaires pour catholiques, les commissions scolaires confessionnelles catholiques et les commissions scolaires dissidentes pour catholiques et la centrale de l'enseignement du Québec pour le compte des syndicats d'enseignantes et d'enseignants qu'elle représente. 1995-1998* ».
- ¹⁹ L.R.Q. chap. 1-13.3 *Loi sur l'Instruction publique. Art. 308.*
- ²⁰ L.R.Q. *Loi sur l'enseignement privé.* Chapitre E-9. Art.93.
- ²¹ *Les coûts et les résultats de l'éducation* Ministère de l'Éducation. Les publications du Québec.1996. p. 5.
- ²² Ibidem, pp. 9-10.
- ²³ Ibidem. P. 5. Le ministère ne révèle pas les informations sur les ressources humaines engagées dans les établissements privés.
- ²⁴ Marceau, R. et S. Couture. *Conséquences du choix de l'école : Effectifs, financement, dépenses par élèves et résultats scolaires au primaire et au secondaire.* Avril 1996. 44 p.
- ²⁵ Les résultats aux épreuves sont exprimés, au niveau de l'école, par la moyenne obtenue par tous les élèves pour l'ensemble des épreuves uniques.
- ²⁶ Notons que cette moyenne tient compte du nombre d'épreuves par école et qu'elle constitue une moyenne pondérée par le nombre d'épreuves qu'ont subies les élèves et donne ainsi une meilleure mesure de l'écart entre les effectifs des deux secteurs.
- ²⁷ Par exemple, 85 % des élèves de moins de 20 ans devront obtenir un diplôme de secondaire en 2010.
- ²⁸ Gouvernement du Québec. *Prendre le virage du succès : Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation.* Ministère de l'Éducation. 1997.
- ²⁹ Groupe de travail sur la réforme du curriculum. *Réaffirmer l'école.* Ministère de l'Éducation. juin 1997.151 p.
- ³⁰ Ibidem. P.15.
- ³¹ Ibidem. P. 46.
- ³² Ibidem. P.16.
- ³³ Ibidem. P.42.
- ³⁴ Ibidem. P. 69.
- ³⁵ Ibidem. P. 84.
- ³⁶ Avant-projet de loi. Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique. Éditeur officiel. 1997.
- ³⁷ *Avant-projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique : quelques éléments de synthèse et de comparaison.* Gouvernement du Québec. Ministère de l'Éducation. 1997.

³⁸ Ministère de l'Éducation. *Programme : éducation préscolaire*. Gouvernement du Québec. Juin 1997. 59p.

³⁹ Les analyses multivariées de type régression multiple conviennent bien à ce genre de problématique.

⁴⁰ Pour un survol de la situation canadienne à cet égard, voir : The Globe & Mail. *Why Bigger boards are never better*. May 17, 1997. D4. On y rapporte que, malgré une tendance nationale à la fusion des conseils scolaires, il ne faut s'attendre à aucune économie et surtout aucune amélioration de la performance scolaire.