

Les paradoxes d'une réforme. Qu'en ressort-il?
(André Brassard, professeur, université de Montréal)

Comme c'est le cas de beaucoup de pays européens ou d'états d'Amérique du Nord, le système d'enseignement des ordres préscolaire, primaire et secondaire du Québec vit depuis quelques années une importante réforme comportant, entre autres, une décentralisation en faveur des établissements et une transformation du curriculum. Cette réforme dont la mise en oeuvre s'est enclenchée dans le cours de l'année 1997-98 véhicule de multiples paradoxes réels ou apparents et des situations s'en rapprochant qui tout à la fois la servent et la desservent. À l'aide de données de recherche provenant d'un sondage, de nombreuses entrevues et de trois études de cas, nous portons le regard sur six situations paradoxales ou apparentées qui touchent soit la décentralisation, soit le changement du curriculum, le vocable étant pris ici dans un sens très large.

Un mot d'abord sur ces deux dimensions de la réforme. Au Québec, l'État exerce une responsabilité générale sur le système d'enseignement des ordres préscolaire, primaire et secondaire. Quant aux établissements publics, ils relèvent depuis fort longtemps de la responsabilité directe des commissions scolaires qui sont des entités décentralisées sur le plan juridique. Par une loi de décentralisation entrée en vigueur en juillet 1998, le Gouvernement a transféré aux établissements des responsabilités et des pouvoirs que la commission scolaire exerçait jusque là, les établissements demeurant toujours sous la responsabilité de celle-ci. Par cette loi, étaient aussi créés des conseils d'établissement (CE) chargés d'exercer la plus grande partie des responsabilités et des pouvoirs de l'établissement ou, à tout le moins, devant être consultés par le directeur sur bon nombre d'objets qui relèvent d'une décision de ce dernier. Au sein du CE, les parents sont en nombre égal à celui des membres du personnel de l'établissement et c'est un parent qui le préside. Le directeur participe aux séances du conseil mais ne vote pas. Enfin, c'est le directeur qui a la prérogative de soumettre au conseil les propositions que celui-ci adopte ou approuve, le personnel étant consulté dans les matières de sa compétence.

La réforme du curriculum qui est une réforme dans la réforme et dont l'amorce de mise en oeuvre remonte à 1998 contient deux types de modifications. Les unes sont de l'ordre de la prescription et changent le dispositif formel de l'établissement. Entre autres, la réforme comporte un nouveau programme de formation qui, d'un côté, vise le développement des compétences, dont des compétences transversales, et l'arrimage aux domaines généraux de vie et qui, d'un autre côté, modifie le découpage des matières, les contenus d'enseignement et l'approche à l'évaluation des apprentissages. De plus, elle établit une organisation scolaire par cycles. Les autres propositions se présentent plutôt sous une forme incitative, la modification du dispositif formel visant à faciliter leur mise en oeuvre. Ainsi, la réforme insiste fortement sur une approche éducative centrée sur l'apprentissage, sur le travail en collégialité et sur la formation continue du personnel.

Les six paradoxes ou situations apparentées

1 Malgré la décentralisation, beaucoup de directeurs ont l'impression que l'établissement n'est pas tellement autonome, qu'il est moins autonome qu'auparavant, selon certains. Pourtant, peu de temps après la décentralisation, les directeurs estimaient très majoritairement que l'école contrôlait son fonctionnement beaucoup plus qu'auparavant (Brassard et al., 2001¹), cette opinion étant cependant nuancée.

La nouvelle impression s'expliquerait de la façon suivante. La décentralisation aurait donné au conseil d'établissement ou au directeur le pouvoir de décision sur des attributions qui s'exerçaient déjà, pour une large part, au niveau de l'établissement sur le plan opérationnel. Par ailleurs, la commission scolaire continue d'exercer une responsabilité de contrôle sur l'exercice des nouvelles attributions administratives conférées à l'établissement. De plus, les commissions scolaires et le MEQ auraient accentué l'exercice des rôles qui leur sont impartis, notamment en multipliant les initiatives auxquelles les établissements deviennent forcément associés et doivent donner suite. En conséquence, la modification du dispositif formel n'a pas nécessairement entraîné une transformation des modes d'action et d'interaction qui prévalaient. Ajoutons à cela que l'augmentation de la tâche des directeurs depuis quelques années est probablement un facteur qui interfère dans l'impression que ces acteurs ont de l'autonomie dont dispose l'établissement.

2 La Loi sur l'instruction publique (L.I.P.) qui est la loi fondamentale du système d'enseignement aux ordres qui nous concernent, stipule : 1) que, sous l'autorité du directeur général de la commission scolaire, le directeur s'assure de la qualité des services éducatifs dispensés dans l'établissement; 2) qu'il en assure la direction pédagogique et administrative et s'assure de l'application tant des dispositions qui régissent l'établissement que, bien sûr, des décisions du CE. Bref, le directeur demeure le principal responsable du bon fonctionnement de son établissement. Dans le même temps, la loi de décentralisation qui amendait la L.I.P. a confié au CE la majorité des responsabilités et fonctions à exercer au niveau de l'établissement. En outre, le directeur doit soumettre à la consultation à peu près tous les objets qui nécessitent une décision de sa part ou de la part du CE, consultation qui doit s'effectuer auprès du personnel enseignant ou de l'école, voire auprès du CE quand celui-ci n'est pas appelé à décider.

Ainsi, la loi encadre fortement le processus décisionnel dans l'établissement. Elle encadre surtout le pouvoir décisionnel du directeur, tout en le rendant responsable de l'efficacité de l'organisation. En outre, elle établit un contexte de bicéphalie, le directeur agissant à la fois sous l'autorité du CE et sous celle du directeur général de la commission scolaire.

Selon nos données, les directeurs semblent s'accommoder assez bien de cette situation relativement contraignante et qui paraît complexe. Ils ne se considèrent pas comme de simples exécutants. D'ailleurs, selon le sondage réalisé 18 mois après l'entrée en vigueur de la loi (Brassard et al., 2001²), la très grande majorité des directeurs estimaient que le bon fonctionnement de l'établissement dépendait de leur leadership, donc de leur façon

¹ Brassard, A. et al. (2001). Les directions d'établissement et les changements en éducation. Rapport de recherche. Montréal : Université de Montréal, FSE, GRIDES.

² Voir la note 1.

d'exercer la fonction. Il est vrai que, selon la loi, ils ont le pouvoir d'initiative sur toutes les décisions du CE et qu'ils ne sont pas obligés par le résultat des consultations.

La loi de décentralisation a donc créé une forte situation d'interdépendance des acteurs sur le plan décisionnel dans le cadre du projet commun qu'ils doivent se donner. Dans l'organisation du pouvoir au sein de l'établissement, elle tente d'arrimer deux préoccupations. D'un côté, l'idéal communautaire impose aux acteurs de s'entendre tant sur le projet de l'établissement que sur la façon de fonctionner et au directeur d'écarter toute velléité autocratique. D'un autre côté, il faut qu'une surveillance s'exerce tant sur les acteurs de l'établissement que sur le fonctionnement de l'ensemble. D'où le double contrôle, interne et externe, s'appliquant à l'établissement. Il est évidemment présumé que le dispositif est apte à nourrir la solidarité plutôt que des oppositions et à favoriser l'efficacité de l'établissement.

3 Le nouveau curriculum se présente comme un ensemble de propositions qu'il s'agit de mettre en oeuvre. En même temps, il a été mis en avant à l'aide d'une rhétorique socio-constructiviste qui le présente comme un changement que les acteurs du terrain doivent produire. Sur le plan du discours, le paradoxe est bien réel : il existe une certaine forme de contradiction entre la réforme qui est donnée et la réforme à produire. Cependant, sur le plan de la mise en oeuvre, le paradoxe me paraît apparent. Quelques prescriptions spécifiques du nouveau curriculum seulement, par exemple le nouveau découpage des matières, exigent nécessairement, une modification des modes d'action des intervenants. Pour le reste, malgré un changement important dans le dispositif formel, les intervenants disposent d'une marge de manoeuvre suffisante qui leur permet de décider ce qu'ils veulent modifier dans leurs modes d'action et d'interaction et, en conséquence, de développer des façons de faire qui leur conviennent. Par exemple, il n'est pas impossible qu'ils utilisent les temps prévus de réunion à d'autres usages que ceux pour lesquels ils ont été inscrits dans l'horaire.

Au total, ceci revient à dire que la modification du dispositif formel, le projet donné, équivaut à créer des conditions qui favorisent la mise en oeuvre des intentions de la réforme, du moins aux yeux des responsables du changement. Sur le plan de l'application, le discours de promotion du changement reconnaît que les acteurs demeurent les producteurs du changement du fait même qu'ils conservent une large marge de manoeuvre et qu'il est bien difficile de les contraindre.

4 La réforme du curriculum veut remédier à l'échec scolaire mais elle s'adresse à tous. Voyant la réforme sous cet angle, deux questions sont soulevées par bien des intervenants : là où les élèves vont bien, pourquoi faudrait-il changer? En adressant une réforme du curriculum à tous alors qu'on veut contrer l'échec scolaire, est-ce qu'on ne risque pas de compromettre la réussite des autres?

En fait, le paradoxe est apparent. La réforme du curriculum vise sans doute à contrer l'échec scolaire. Mais elle cherche plus globalement à mieux préparer les élèves à oeuvrer dans une société de l'information et «mondialisée» qui est en train de se forger. La visée plus globale se double alors de l'intention d'améliorer la réussite des élèves sur

plan quantitatif et l'intègre. Ce qui n'est pas sans soulever des questions majeures: dans quelle mesure a-t-on une certaine certitude que l'approche retenue saura mieux préparer la plupart des élèves à la société de demain? Dans le même temps, réussira-t-on véritablement à diminuer l'échec scolaire? Les deux intentions sont-elles compatibles en pratique? C'est la validité du projet qui est questionnée.

5 La réforme est présentée comme une transformation qui s'inscrirait dans la continuité. En effet, le discours de promotion du projet s'est servi d'une rhétorique de la transformation, de la rupture, de l'opposition entre l'avant et l'après. Le nouveau curriculum est associé à un «changement de paradigme». Il est question d'une approche éducative centrée sur l'apprentissage plutôt que sur l'enseignement, d'un enseignant qui devient un aide à l'apprentissage plutôt qu'un simple dispensateur de connaissances, d'une approche par compétences plutôt que par objectifs morcelés, d'enseignants qui doivent fonctionner en collégialité plutôt que d'une façon individualiste, etc. Cependant, une rhétorique de la continuité s'est aussi peu à peu ajoutée. C'est ainsi qu'on dit que l'approche centrée sur l'apprentissage ne fait pas disparaître la fonction d'enseignement, que les connaissances gardent toute leur place dans le développement des compétences, et ainsi de suite.

Vu du côté des promoteurs du changement, cette double rhétorique s'apparente à une stratégie pour mieux faire accepter le changement par tous. Vu du côté de ceux qui sont invités à changer, la situation paraît plus complexe. Nos données indiquent que ceux qui adhèrent au changement le voient dans une perspective de continuité, pour plusieurs d'une continuité qui s'accélère. La réforme se veut une confirmation de ce qu'ils cherchent à faire ou des changements déjà entrepris. En même temps, cependant, leur discours tend à singulariser l'ampleur du changement et l'effort majeur qu'il nécessite dans l'ensemble du système, ce qui équivaut à le voir comme une transformation. Chez les autres, moins disposés positivement envers le nouveau curriculum, la réforme se veut un pas énorme qu'ils ne sont pas nécessairement disposés à franchir. Dès lors, un discours de continuité cherche à leur donner l'impression qu'ils peuvent capitaliser sur certains acquis. En revanche, une interprétation de rupture leur permet de mieux justifier un retard ou des hésitations à s'engager : est-ce que ça vaut vraiment la peine? Y a-t-il des gains suffisants à attendre d'un si gros changement à mettre en oeuvre et qui risque d'être dépassé quand on l'aura réalisé?

6 La réforme du curriculum s'attaque à une situation qui demande une réponse rapide mais elle prendra beaucoup de temps à se réaliser. À partir du moment de la prise de conscience relativement généralisée des problèmes la justifiant jusqu'à sa mise en oeuvre dans tout le système, il faut compter plus qu'une bonne quinzaine d'années.

Ainsi, sur le plan du dispositif formel, les modifications à l'ordre secondaire d'enseignement ne commenceront à être mises en place qu'à partir de septembre 2005, certains établissements ayant cependant pris les devants. Par ailleurs, l'un des éléments majeurs de cette réforme est l'incitation très prononcée à la modification des pratiques éducatives. Pourtant, malgré l'urgence, c'est une stratégie de long terme qui est préconisée chez une grande majorité d'intervenants. On parle ainsi d'une approche des

petits pas, d'un processus de changement qui doit être adapté au rythme de chacun et on mise sur l'effet «boule de neige». Surtout, on admet à peu près partout que la transformation des pratiques sera longue à se produire.

À l'observation, on constate que cette durée acceptée du processus de changement ouvre la porte à un changement restreint, voire à du non-changement. Certains estiment d'ailleurs que cette réforme ne se rendra jamais jusqu'à son terme. En même temps, on constate aussi une certaine lassitude chez plusieurs qui s'étaient engagés résolument dans le processus ou de l'essoufflement. Par contre, la durée souhaitée manifeste la difficulté à modifier en profondeur la pratique éducative, en raison de ce qui la caractérise. En outre, cette durée incite à revoir autrement le changement. Celui-ci ne peut plus être conçu comme un processus qui aura un terme. Autrement, il faudrait donner raison à ceux qui pensent que, bientôt, il faudra procéder à une nouvelle réforme, les jeunes ayant déjà beaucoup changé entre-temps de même que la société.

Commentaires

Il est probable que de tels paradoxes ou situations apparentées se retrouvent à peu près partout où se vivent des réformes du système éducatif. À peu près partout aussi, il se trouvera des observateurs quelque peu puristes qui, regardant le processus avec les lunettes de la gestion rationnelle, en viendront inmanquablement à dire que le projet tel qu'il se présente répond mal au problème posé, que celui-ci était diagnostiqué d'une façon inadéquate, que la planification en était déficiente, que la mise en oeuvre souffre de multiples carences et ainsi de suite. Plus, ils en viendront à remettre en question la validité du projet de changement ou encore la nécessité, voire l'utilité d'une réforme.

Une telle évaluation et le questionnement qui l'accompagne ne peuvent être mis de côté sans plus. Il faut cependant admettre que la façon de faire qui marque la réforme entreprise au Québec a été très convenablement conduite si on se fie aux prescriptions de la gestion rationnelle. Néanmoins, elle n'échappe pas à la critique. Mais comme les constats qui en seront dégagés ressembleront à ceux tirés d'expériences similaires, rien ne sera appris. Ce qui n'empêche pas de poursuivre le questionnement sur le pourquoi du changement, le projet mis en avant et la gestion de la mise en oeuvre

Considérons plutôt le changement comme un processus fait d'actions et d'interactions qui consiste à modifier les modes d'action et d'interaction qui prévalent au sein d'un système d'action collective. Dans le cours de ce processus, interviennent différents acteurs à différents moments et à divers titres, avec leurs intérêts et objectifs et d'une façon plus ou moins compétente selon leurs ressources et leurs limites. Les uns agissent comme producteurs du changement alors que les autres tendent plutôt à reproduire le modèle qui prévaut, certains pouvant agir dans un sens ou dans l'autre. Selon cette perspective, on ne s'attend pas à ce que les liens entre les étapes ou phases du processus s'imposent d'une manière automatique et nécessaire et que son déroulement suive un schéma logique et linéaire. Il y a du va et vient, des chevauchements, une étape qui devrait intervenir «après» est déjà commencée, et ainsi de suite. Bref, selon cette perspective, le changement est considéré comme un processus de production de l'action sociale où les

acteurs agissent et interagissent en tentant, entre autres, d'en influencer le cours. Il est normal que ceux qui se définissent comme les responsables du changement essaient le plus possible de modeler leurs interventions sur ce qui a des chances de favoriser la réussite de l'entreprise en fonction des intérêts qu'ils veulent satisfaire et des objectifs qu'ils poursuivent.

Cependant, il est inévitable qu'une distance et des différences s'installent entre les intentions du projet et le projet tel que formulé ou entre celui-ci et son appropriation sur le terrain. Que le projet lui-même ou sa mise en oeuvre porte des contradictions. Qu'arrivent les situations mises en relief plus haut comme les multiples événements qui ont rendu le processus de la réforme cahoteux à certains moments ou qui l'ont ralenti. Tout cela est inévitable en raison, d'une part, de la nature même du processus et, d'autre part, de son ampleur, notamment par le nombre d'acteurs concernés, de sa complexité et des choix qui ont été effectués. Inévitable tout cela en raison aussi du fait que le projet de changement, dans le cas présent une nouvelle organisation du pouvoir dans l'établissement et un nouveau curriculum, est une production humaine véhiculant des choix. Ce qui veut dire forcément une production située dans le temps, limitée, négociée, plus ou moins cohérente et, par conséquent, provisoire et toujours remise en question.

Au Québec, ayant choisi de procéder d'une façon centralisée mais participative dans le processus de formulation du projet de changement et de sa mise en oeuvre, le pouvoir organisateur central a réussi à créer une dynamique se caractérisant par l'adhésion et l'implication de nombreux acteurs. Ce faisant, cependant, il multipliait les possibilités de l'arrivée d'éléments disparates, impromptus ou conflictuels dans la formulation du projet, d'interprétations différentes, divergentes ou contradictoires dans la mise en oeuvre. Par exemple, la nouvelle organisation du pouvoir qui régit l'établissement est un mélange d'approche communautaire et d'insistance sur la nécessité du contrôle démocratique, c'est-à-dire de surveillance.

Sur le plan du contenu des politiques, certaines interventions des autorités tendent à normaliser le plus possible les comportements des acteurs et s'accompagnent d'un contrôle étroit sur ceux-ci. L'étude des bureaucraties et de l'organisation scientifique du travail a mis en relief les effets d'une telle approche, tout particulièrement ses effets dysfonctionnels. Dans le cas de la réforme du système éducatif, le dispositif formel mis en place avec la décentralisation et le nouveau curriculum laisse plutôt place à beaucoup d'interprétation et à une large marge de manoeuvre dans la réalisation. Dit autrement, le dispositif formel vise à servir une intention mais, pour la plus grande part, il n'oblige pas les acteurs à des modes d'action et d'interaction déterminés, l'affirmation s'appliquant de façon différenciée selon l'une ou l'autre dimension du projet.

Telle que proposée ici, la perspective théorique met non seulement en relief la tension qui existe entre l'intention du projet, le projet tel que formulé avec ses possibles contradictions et le projet réalisé avec ses multiples aléas, mais aussi entre ceux qui s'engagent dans le changement et ceux qui ne veulent pas changer. Si la stratégie retenue cherchait au moins implicitement la prise en charge du changement par les acteurs concernés, étant entendu qu'elle a subi dans le temps des ajustements et même parfois des

adaptations considérables en fonction de ce qui se passait sur le terrain, elle ouvrait sans nul doute la porte non seulement à des interprétations multiples mais à une récupération, à des dérives, voire à un autre changement ou à du non changement. Sans que l'on puisse dire a priori en quoi, comment et pourquoi les uns changent et les autres non. Mais en sachant cependant que la phase d'appropriation d'un changement, on devrait dire de production de celui-ci sur le plan des modes d'action et d'interaction, fait surtout intervenir les intérêts prédominants qui inspirent les acteurs impliqués : dans le cas présent, la nécessité chez les acteurs de l'établissement de la survie et de la conservation du sentiment d'efficacité personnelle tout comme celle de la cohérence cognitive.

Les responsables d'un changement ayant l'envergure de la réforme éducative au Québec ne peuvent bien sûr écarter les prescriptions de la gestion rationnelle. Mais ils doivent surtout s'en servir dans la perspective où l'important est de réussir à mettre en oeuvre une ou des intentions. Ils ne peuvent le faire sans tenir compte des impératifs qui inspirent les acteurs du terrain et sans savoir que le projet de changement tel que formulé doit toujours demeurer un objet de questionnement.