

XX^e CONGRÈS DE LA FEC-CSQ

RENFORCER
le réseau
COLLÉGIAL

20 ANS APRÈS LA RÉFORME ROBILLARD

11-12-13 JUIN 2013

RIVIÈRE-DU-LOUP

Rédaction : Pierre Avignon

Illustration page couverture : Luc Rainville

Révision : Nathalie Hodge et Pierre Girouard

Fédération des enseignantes et enseignants de cégep (FEC-CSQ)

9405, rue Sherbrooke Est

Montréal (Québec)

H1L 6P3

(514) 356.8888

Site internet : www.fec.csq.qc.net

**VINGT ANS APRÈS
LA RÉFORME ROBILLARD :
BILAN CRITIQUE**

RÉSUMÉ

Malgré la tenue de très nombreux espaces de consultations, des États généraux sur l'éducation de 1995 au Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial de 2004, ainsi que de nouveaux changements au cadre légal, le « renouveau » n'a toutefois pas réussi à faire taire les critiques à l'endroit des cégeps depuis leur création. Les changements apportés en 1993 allaient pourtant tenter de répondre aux principales d'entre elles, soit le degré d'autonomie dans la gestion des cégeps, le degré de spécialisation de la formation collégiale et la qualité de la formation. Vingt ans après la réforme Robillard, quelle évaluation en faire du point de vue de la profession enseignante, mais également de la population étudiante et du réseau ? Nous pourrions constater que plusieurs des changements apportés sont sans doute plus administratifs qu'éducatifs et qu'ils ont eu davantage d'impacts sur le travail enseignant que sur la réussite étudiante. Relativement à ces constats, peut-être les décideurs devraient-ils faire moins de politique avec l'éducation. Ils devraient en tout cas mieux mesurer l'impact de leurs décisions, davantage consulter le milieu avant d'implanter des changements, mais peut-être surtout s'intéresser aux facteurs principaux qui déterminent les parcours des jeunes du primaire à l'université.

SOMMAIRE

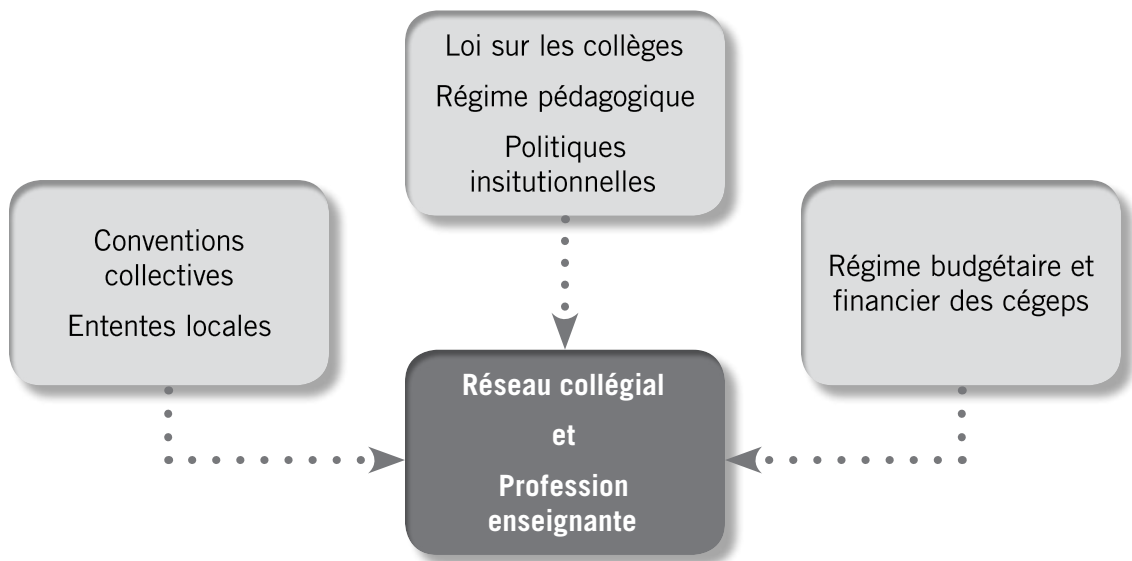
INTRODUCTION	4
1. DÉCRYPTAGE DE LA RÉFORME ROBILLARD	5
1.1 AUX ORIGINES DE LA RÉFORME: DU RAPPORT NADEAU AU RAPPORT SUR LE RENOUVEAU	5
1.2 LES CHANGEMENTS APPORTÉS À LA LOI SUR LES COLLÈGES ET AU RÈGLEMENT SUR LE RÉGIME PÉDAGOGIQUE EN 1993	7
1.3 LES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES DE ROBILLARD À AUJOURD'HUI	8
2. L'IMPACT DES «NOUVELLES RÈGLES DU JEU»	10
2.1 IMPACT SUR LA POPULATION ÉTUDIANTE.	11
2.2 IMPACT SUR LA PROFESSION ENSEIGNANTE	13
2.3 IMPACT SUR LE RÉSEAU DES CÉGEPS	14
CONCLUSION.	16
BIBLIOGRAPHIE	17

INTRODUCTION

Le 15 juin 1993, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi 82 modifiant la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Vingt-cinq ans après leur création, les cégeps allaient connaître les plus grands changements de leur jeune histoire. On se souvient beaucoup des mots clefs, soit la décentralisation, l'approche programme et l'approche par compétences, de cette réforme portée par la ministre de l'Éducation de l'époque membre du Gouvernement Bourassa, madame Lucienne Robillard. Par contre, on sous-estime peut-être trop son impact sur le réseau collégial et la profession enseignante.

La réforme Robillard effectuait en effet un changement important du cadre légal pour l'ensemble du réseau collégial. Elle redéfinissait les contraintes législatives, mais également réglementaires avec lesquelles l'ensemble des acteurs (enseignants, étudiants et ensemble du personnel) allaient devoir vivre au quotidien. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'ajout des règles prévues aux conventions collectives et au régime budgétaire permet d'avoir un portrait complet « des règles du jeu » encadrant le réseau collégial et la profession enseignante.

TABEAU 1 L'influence du cadre légal sur la profession enseignante et le réseau collégial



C'est donc en prenant en considération l'ensemble de ce cadre légal que l'on appréciera à leur juste valeur les prises de position syndicales face à ce qui a été qualifié à juste titre de « nouvelles politiques éducatives ».¹ Les mesures de décentralisation, d'évaluation et de gestion par résultats, qui se retrouveront dans la réforme de 1993 et dans les années suivantes, s'inspirent des nouveaux modèles de gestion publique propre à l'idéologie néolibérale. Ces interventions qui abordent l'éducation comme un « quasi-marché », ne seront d'ailleurs pas spécifiques au Gouvernement du Québec, mais se retrouvent partout à travers le monde. Comme on pu le constater plusieurs

1. Doray Pierre et Christian Maroy, 2008, « Les nouvelles politiques d'éducation et de formation », *Sociologie et sociétés*, vol. XL, n° 1, Printemps.

auteurs², c'est à ce modèle marchand, favorable à la décentralisation et parfois néfaste pour l'intérêt général, que le mouvement syndical s'est d'ailleurs opposé au cours des années. La FEC et la CSQ ont largement participé à cette critique du retrait de l'État qui s'est opéré au cours des années 90.³

Malgré la tenue de très nombreux espaces de consultations, des États généraux sur l'éducation de 1995 au Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial de 2004, ainsi que de nouveaux changements au cadre légal, le « nouveau » n'a toutefois pas réussi à faire taire les critiques à l'endroit des cégeps depuis leur création. Les changements apportés en 1993 allaient pourtant tenter de répondre aux principales d'entre elles, soit le degré d'autonomie dans la gestion des cégeps, le degré de spécialisation de la formation collégiale et la qualité de la formation. Vingt ans après la réforme Robillard, quelle évaluation en faire du point de vue de la profession enseignante, mais également de la population étudiante et du réseau ?

C'est en quelque sorte l'exercice que nous nous proposons de réaliser dans ce document à l'occasion du XX^e Congrès de la FEC-CSQ. Dans un premier temps, nous proposons un décryptage de la réforme Robillard en rappelant ses origines et les changements qu'elle a apportés. Dans un deuxième temps, nous tenterons d'en évaluer les impacts. En plus de développer notre analyse des politiques éducatives, cet exercice sera l'occasion de renforcer les positions de la Fédération visant à améliorer les conditions de pratique de la profession enseignante au collégial et à assurer la pérennité du réseau collégial public sur l'ensemble du territoire québécois.

1. DÉCRYPTAGE DE LA RÉFORME ROBILLARD

1.1 AUX ORIGINES DE LA RÉFORME : DU RAPPORT NADEAU AU RAPPORT SUR LE RENOUVEAU

Bien que la réforme Robillard constitue un véritable tournant dans l'histoire des cégeps, les changements apportés en 1993 trouvent leur origine dans les nombreux débats qui se sont déroulés dans les années précédentes. D'ailleurs, contrairement à l'idée souvent véhiculée par les médias selon laquelle les rapports gouvernementaux sont tablettés, c'est dans ces mêmes rapports que l'on peut retrouver la trace de la plupart des idées qui sous-tendent les changements introduits au fil des ans. Comme le montre la citation ci-dessous, même le thème du renouveau était présent moins de dix ans après la création des cégeps.

En 1975, le Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ), organisme créé après recommandation du rapport Parent, publie un *rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial*. Déjà, le réseau est critiqué

Si le système a des buts comme assurer une formation préparatoire à l'université et au monde du travail, il n'a pas su se définir des objectifs spécifiques, des situations concrètes à créer et des performances à réaliser. C'est surtout cela que le renouveau doit chercher à améliorer.

Conseil supérieur de l'éducation
(Rapport Nadeau), 1975, p.55-56

2. De Saedeleer Sylvie, 2002, *Décentralisation et autonomisation des cégeps : la production d'un effet établissement*, Thèse de doctorat, Département de sociologie, Université de Montréal et Veillette D., 1996, *Le travail enseignant des professeurs de cégeps et la crise du collège de masse : une étude de cas*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en sociologie, UQAM.

3. Fortin Nicole, 1997, *Toujours moins d'État ou jusqu'où décentraliser l'administration des cégeps*, Fédération des enseignantes et enseignants de cégep (FEC-CSQ).

et mis à mal! Après une consultation de deux ans menée par Jean-Guy Nadeau, les auteurs du document considèrent qu'il existe un trop faible niveau de satisfaction des étudiants et critiquent la trop grande variation, pour ne pas dire la qualité, des enseignements. Plusieurs mesures sont alors recommandées afin, toujours selon les auteurs, de se centrer davantage sur les besoins des étudiants. Parmi celles-ci, mentionnons la mise en place de modules (programmes), une élaboration des programmes décentralisée, un renforcement de l'évaluation institutionnelle sous la supervision d'un conseil des collèges, l'exclusion des employés des conseils d'administration ou encore la recherche de nouvelles sources de financement. Nous pourrions également rappeler la proposition douteuse visant à redéfinir le rôle des enseignantes et des enseignants comme « animateurs pédagogiques » ou pire encore, comme « agents coopérateurs au processus interne de croissance »!⁴

Plusieurs de ces propositions ne trouveront pas écho immédiatement, ni dans le projet du gouvernement concernant les cégeps (le *Livre blanc*), déposé par le premier gouvernement du Parti québécois en 1978, ni dans le projet de loi 24 modifiant la *Loi sur les collèges* en 1979. D'autres mesures seront par contre introduites par voie législative, comme la création du Conseil des collèges, ou par voie réglementaire avec l'adoption du premier Régime pédagogique au collégial de 1984. Dans ce dernier document, on retrouvait en effet l'obligation pour les collèges d'adopter une Politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages (PIEA), ainsi que l'apparition plus formelle de la notion de programme et l'assouplissement des parcours de formation avec les attestations d'études collégiales (AEC).

Ces premiers changements au cadre légal des cégeps ne permettront toutefois pas de faire taire les critiques. Dès 1990, le Conseil des collèges entame une nouvelle grande consultation sur le thème suivant : *Vers l'an 2000. Les priorités de développement de l'enseignement collégial*.⁵ Cela donnera lieu, en 1992, à la publication d'un volumineux rapport de quatre cents pages sur le renouveau de l'enseignement collégial intitulé *L'enseignement collégial : des priorités pour un renouveau de la formation*.⁶ Même si les auteurs du rapport justifient leurs propositions en se basant sur le changement de contexte (vieillesse de la population, baisse démographique, compétitivité internationale, endettement de l'État, nouvelles technologies et croissance de l'immigration), plusieurs propositions reprennent les grandes lignes du rapport Nadeau, soit l'approche programme, l'approche par compétences, la décentralisation, le renforcement de l'évaluation institutionnelle et l'élargissement des sources de financement.

Le Conseil des collèges va cependant plus loin en proposant une réorganisation de la Formation générale, dont la suppression de deux cours de philosophie et d'un cours d'éducation physique. D'autres thèmes, comme la Formation continue ou la réussite, sont également abordés dans ce document qui couvre l'ensemble des activités des collèges. Il serait trop long de s'y intéresser en détail ici, mais il semble évident que ce sont ces propositions qui paveront en grande partie la voie à la réforme de la ministre de l'Éducation en 1993, Lucienne Robillard.

4. Conseil supérieur de l'éducation, Nadeau, Jean-Guy, 1975, *Le collège : rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial*, Québec, Gouvernement du Québec (Rapport Nadeau), p.125.

5. Conseil des collèges, Vers l'an 2000, 1990, *Les priorités de développement de l'enseignement collégial*, Document de consultation, Québec, Gouvernement du Québec.

6. Conseil des collèges, 1992, *L'enseignement collégial : des priorités pour un renouveau de la formation*, Québec, Gouvernement du Québec.

1.2 LES CHANGEMENTS APPORTÉS À LA LOI SUR LES COLLÈGES ET AU RÈGLEMENT SUR LE RÉGIME PÉDAGOGIQUE EN 1993

C'est dans un énoncé de politique intitulé *L'enseignement collégial québécois : orientations d'avenir et mesures de renouveau. Des collèges pour le Québec du XXI^e siècle* que le Gouvernement présentera son projet. Les « nouvelles règles du jeu » mises de l'avant toucheront l'ensemble des acteurs du réseau de manière très directe. Les étudiantes et les étudiants allaient notamment devoir suivre une Formation générale remaniée, se soumettre à de nouvelles règles d'admission et d'évaluation, sans parler de la taxe à l'échec. Le personnel enseignant sera, quant à lui, touché de front par la réorganisation de la Formation générale, mais également par la nouvelle formule d'élaboration des programmes par compétences. Enfin, c'est l'ensemble des acteurs des cégeps qui devront faire face à une restructuration des instances avec le remplacement de la Commission pédagogique par la Commission des études, du Conseil des collèges par la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CÉEC) ou encore par la modification de la composition des Conseils d'administration qui fera passer la majorité aux membres externes. Bref, une petite révolution dans le milieu collégial qui mettra plusieurs années à se mettre en œuvre, non sans certaines difficultés.

Il est possible de résumer les principales modifications de la manière suivante :

- *Nouvelles instances*

En passant de vingt à dix-sept membres tout en ajoutant deux postes pour des personnes des entreprises de la région, les Conseils d'administration deviennent composés majoritairement de membres externes au collège.

La Commission pédagogique créée en 1967 pour « aviser (le conseil) sur l'organisation et le développement de l'enseignement » est remplacée par la Commission des études ayant pour fonction de « conseiller le conseil sur toutes questions concernant les programmes d'études dispensés par le collège » (projet de loi 82, article 8).

Enfin, le projet de loi 83 remplace le Conseil des collèges par la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CÉEC). Plutôt que de donner des avis sur les besoins de l'enseignement collégial comme le faisait le Conseil, la nouvelle institution est chargée d'évaluer les politiques institutionnelles et la mise en œuvre des programmes.

- *Nouvel encadrement des programmes d'études*

Le nouveau Règlement sur le régime des études collégiales (RRÉC) crée l'obligation pour les collèges d'adopter une Politique institutionnelle d'évaluation des programmes (PIEP). Il propose surtout une nouvelle manière d'élaborer les programmes d'études. Plutôt que de présenter dans les Cahiers de l'enseignement collégial les cours à suivre pour chacun des programmes, le ministre est maintenant chargé de définir les objectifs et les standards (les compétences) alors que les collèges ont la responsabilité de déterminer les activités d'apprentissage (les cours). Ce modèle varie toutefois selon les disciplines, car seule la formation technique est soumise à ce modèle dans sa totalité. Les cours de formation générale sont déterminés par le ministre dans leur ensemble alors que pour la formation préuniversitaire, la moitié le seront jusqu'aux changements législatifs de 1997.

- *Nouvelles exigences pour l'admission et la sanction des études*

L'admission au collégial est soumise à la réussite de cours spécifiques de secondaire 4 et 5 notamment des cours de langues et de mathématiques. Ce sont ces nouvelles exigences qui feront apparaître la notion de diplôme d'études secondaires « plus » (DES+). Cela disparaîtra toutefois à la suite des changements au régime pédagogique du secondaire au début des années 2000. Les règles d'admission à une AEC sont également précisées : interruption des études pendant un an, diplôme du postsecondaire ou participation à un programme gouvernemental. Concernant la sanction des études, une épreuve synthèse de programme est imposée et la possibilité d'imposer une épreuve uniforme en Formation générale apparaît.

- *Réorganisation de la Formation générale*

Dans le RRÉC les notions de cours obligatoires, de spécialité, de concentration ou complémentaires sont remplacées par des composantes de Formation générale qui peuvent être communes, propres au programme ou complémentaires ainsi qu'une composante de formation spécifique (préuniversitaire ou technique). Un cours de langue seconde est également ajouté au détriment de cours de philosophie et d'éducation physique.

- *Taxe à l'échec et fondations*

En plus d'offrir la possibilité aux collèges de se financer grâce à une fondation, le projet de loi prévoit que des droits de scolarité seront exigibles si l'étudiant à temps plein dans un programme d'études préuniversitaire a cumulé cinq échecs, le nombre d'échecs pris en compte étant de sept pour les programmes d'études techniques.

Cette présentation détaillée des modifications apportées à la Loi sur les collèges et au régime pédagogique permet de mieux comprendre ce qui a été décentralisé (la détermination des cours et les possibilités de financement), ce qui a constitué l'approche programme (les PIEP, la Commission des études, l'épreuve synthèse, la Formation générale propre) et l'approche par compétences (la détermination par le ministre des objectifs et standards et la nécessité de déterminer dans les collèges les cours à associer aux compétences prévues pour chacun des programmes). Ce nouvel encadrement donnant plus d'autonomie aux collèges s'est toutefois accompagné d'une augmentation des mesures de contrôle et d'évaluation sous la supervision de la CÉEC. Cette nouvelle forme de politique éducative et de gestion publique inspirera d'ailleurs les réformes qui allaient suivre.

1.3 LES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES DE ROBILLARD À AUJOURD'HUI

Avec l'ampleur des mesures décrites précédemment, on aurait pu penser que le réseau collégial allait vivre quelques années sans se faire remettre en question. Pourtant, les représentants des commissions scolaires soulevèrent à nouveau la question de l'abolition des cégeps dès le milieu des années 90 à l'occasion des États généraux sur l'éducation.⁷ Dix années plus tard, c'est également à la suite de critiques de la Fédération des commissions scolaires du Québec et avec le retour au pouvoir du Parti libéral que le ministre de l'Éducation, Pierre Reid, allait tenir un Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial en 2005. Il invitera alors à « une réflexion en profondeur

7. Ministère de l'Éducation du Québec, 1996, *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Renover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, Rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation, Gouvernement du Québec, p. 9-10.

sur cet ordre d'enseignement » qui devra trouver des solutions « novatrices » pour faire face aux défis économiques et démographiques. C'est à la suite de ces deux consultations, mais également du Sommet du Québec et de la jeunesse de 2000, que de nouveaux changements au cadre légal des collèges seront adoptés.

Les premières modifications, ou plutôt les ajustements, furent apportés en 1997 par la ministre de l'Éducation de l'époque, Pauline Marois.

À l'enseignement collégial, il faudra aller plus loin dans le renouveau déjà amorcé, assouplir l'encadrement ministériel pour accroître la marge de manœuvre des établissements, en particulier en matière pédagogique, et favoriser la concertation entre établissements.

Pauline Marois, 1997, *Prendre le virage du succès*

Il s'agira avant tout de poursuivre dans la logique du « renouveau » en complétant l'approche par compétences pour les programmes préuniversitaires, en assouplissant le choix des cours complémentaires ainsi que l'encadrement des AEC. La possibilité d'exiger des droits de scolarité pour ces diplômes sera maintenant prévue dans la loi.

TABLEAU 2 Les réformes de l'enseignement collégial de 1993 à 2010⁸

RÉFORMES	MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI SUR LES COLLÈGES ET AU RÈGLEMENT SUR LE RÉGIME DES ÉTUDES COLLÉGIALES (RREC)
« RENOUVEAU » ROBILLARD 1993	<i>Loi :</i> Mission élargie, Conseil d'administration (majorité externe), commission des études, droits de scolarité pour les inscriptions à temps partiel, taxe à l'échec et fondations, création de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CÉEC) <i>RREC :</i> Réorganisation de la Formation générale, élaboration des programmes par compétences par le Ministère et décentralisation du choix des activités d'apprentissage, épreuves synthèse et uniforme, politiques institutionnelles d'évaluation des programmes (PIEP), précision des conditions d'admission à une AEC et possibilité d'offrir une AEC sans offrir le DEC technique dans le même domaine
MAROIS 1997	<i>Loi :</i> Possibilité d'exiger des droits de scolarité pour les AEC <i>RREC :</i> Finalisation de l'approche par compétences et de la décentralisation pour les programmes préuniversitaires et accès aux AEC avec un diplôme d'études secondaires ou professionnelles sous certaines conditions
LEGAULT 2002	<i>Loi :</i> Plan stratégique, plan de réussite et élargissement des mandats de la CÉEC

8. Aux mesures mentionnées dans ce tableau, il est possible d'ajouter l'augmentation du nombre d'unités en philosophie et en éducation physique et la diminution d'unités de cours complémentaires en 1995 ainsi que les modifications aux règles encadrant la taxe à l'échec en 1996.

Cinq ans après la « réforme Marois », sous l'impulsion du ministre de l'Éducation, François Legault, la Loi sur les collèges sera encore une nouvelle fois modifiée pour y inclure l'obligation pour les collèges d'adopter un plan stratégique comprenant un plan de réussite. Les universités se verront quant à elles dans l'obligation de signer des contrats de performance.

Ces décisions s'inscrivent encore une fois parfaitement dans l'esprit de la nouvelle gestion publique. C'est également dans cette veine que le Gouvernement Libéral tentera de faire adopter en 2009 des projets de loi sur la gouvernance des cégeps et des universités. Les textes législatifs qui prévoyaient une augmentation de la reddition de comptes et une participation des membres externes dans les conseils d'administration ne seront toutefois pas adoptés par l'Assemblée nationale. Par contre, le RRÉC subira quelques modifications successives entre 2007 et 2010. Parmi celles-ci, mentionnons l'admission sous conditions ou sur la base d'une formation jugée suffisante ou encore la possibilité d'obtenir un DEC sans mention de spécialité ou un Diplôme de spécialisation d'études techniques (DSET).

Par des rapports de consultation, des projets de loi modifiant la Loi sur les collèges et des décrets modifiant le régime pédagogique, les gouvernements successifs ont fortement modifié l'encadrement et le contenu des programmes d'études ainsi que des règles d'admission et de sanction des études. Malgré toutes ces transformations, on semble trop souvent revenir à la case départ. Les cégeps demeurent critiqués et les défis se multiplient. À titre d'exemple, la baisse démographique et le besoin de main-d'œuvre technique qualifiée partout au Québec demeurent dans l'agenda politique québécois. Les rencontres des partenaires de l'éducation sur l'adéquation entre la formation et les besoins du marché du travail de 2011 ou encore le chantier de travail sur l'offre de formation collégiale mis sur pied à la suite du Sommet sur l'enseignement supérieur en sont de bonnes illustrations. Plutôt que d'évaluer toujours plus les cégeps (et les enseignants, d'ailleurs) et de multiplier les changements, il serait peut-être plus judicieux de mieux évaluer les réformes.

2. L'IMPACT DES « NOUVELLES RÈGLES DU JEU »

Comment évaluer l'impact d'une réforme dans le milieu de l'éducation? Voilà une question qui devrait préoccuper davantage d'intervenants sur la scène politique, trop souvent enclins à critiquer le système d'éducation et à proposer de nouvelles réformes, plutôt que de s'interroger sur ce qui a déjà été réalisé. Ceci étant dit, l'exercice n'est pas simple. Pour mesurer si une politique éducative a donné les résultats escomptés et a produit des effets non prévus, il faut avoir à notre disposition des indicateurs pertinents permettant d'affirmer que tel changement a produit tel effet. Or, ces liens de causalité sont très difficiles à réaliser. À titre d'exemple, afin d'évaluer l'impact de la réforme du primaire et du secondaire sur les apprentissages, une équipe de l'Université Laval, dirigée par Simon Larose, suit plusieurs cohortes étudiantes dans le temps afin de comparer les résultats de celles et ceux qui ont été exposés ou non aux changements.

Un des défis de tels projets est notamment d'isoler les facteurs externes aux réformes qui vont influencer les résultats. Par exemple, dans le cas de l'implantation du renouveau au collégial, la mise en œuvre des politiques de restriction budgétaire au milieu des années 90 ou la baisse des

effectifs dans certaines régions ont sans aucun doute eu des impacts sur l'ensemble des acteurs du réseau collégial. Plus largement, on sait que la conjoncture économique influence également le monde de l'éducation. En période de crise, les individus ont tendance à demeurer plus longtemps sur les bancs d'école. Un autre défi pour évaluer une réforme est que tout n'est pas quantifiable. Il est par exemple plus facile de mesurer la réussite scolaire, visant la qualification, plutôt que la réussite éducative, tout aussi importante, mais visant plutôt la socialisation. Nous ne prétendons donc pas ici mesurer systématiquement l'impact du nouveau cadre légal de 1993. Il est toutefois possible de tirer un certain nombre de conclusions à partir des informations disponibles.

Les données statistiques gouvernementales sont une source très importante de données quantitatives. D'autres informations, plus qualitatives, ont été également recueillies auprès des acteurs du milieu collégial au cours des dernières années. Parmi ces dernières, on peut notamment mentionner le portrait de la profession enseignante réalisé par un comité paritaire patronal syndical, la recherche menée par Sylvie De Saedeleer dans le cadre de sa thèse de doctorat ou encore les rapports de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CÉEC) et du Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ).⁹ Ces études se sont principalement intéressées à la mise en œuvre des nouveaux programmes par compétences et aux nouvelles épreuves d'évaluation des étudiants. Elles datent toutes d'après 2000, ce qui n'est pas étonnant considérant que la mise en œuvre des changements opérés en 1993 a été très lente. Selon le CSÉ, en 2001, seulement la moitié des programmes étaient élaborés par compétences. Or, un des premiers constats des différents auteurs, outre la longueur et la lourdeur de l'implantation, c'est l'absence d'uniformité dans sa mise en œuvre. Les actions légitimes de différents syndicats y sont sans doute pour quelque chose, mais De Saedeleer démontre également que la réforme s'est implantée différemment selon la taille, la situation géographique, le style de gestion ou encore le contenu de l'offre de programme dans les différents cégeps. Les constats généraux que nous tirerons dans les prochaines parties devront donc être interprétés à la lumière de cette information selon laquelle les mesures du renouveau ont été mises en œuvre de manière non uniforme dans l'ensemble du réseau, voire des différents programmes.

2.1 IMPACT SUR LA POPULATION ÉTUDIANTE

La réforme de 1993 a provoqué beaucoup de changements pour les étudiantes et les étudiants : augmentation des conditions d'admission, nouvelles épreuves d'évaluation, taxe à l'échec (abolie par la suite) et nouveaux blocs de cours en Formation générale. Selon plusieurs, certaines de ces nouvelles exigences auraient provoqué un alourdissement des études. Les nouveaux examens, mais également l'augmentation du nombre d'heures de cours lors de la mise en œuvre des programmes par compétences, en seraient les principales causes. Un autre constat largement partagé est la baisse de la mobilité étudiante à travers les établissements du réseau. Avec l'approche par compétences, on a en effet pu observer une hétérogénéité croissante dans les cours offerts pour un même programme d'un collège à un autre. Cela a d'ailleurs posé un certain nombre de difficultés lors du projet de télécollaboration *Cégeps en réseau* mené par le CEFRIO.

9. De Saedeleer Sylvie, 2002, *Décentralisation et autonomisation des cégeps : la production d'un effet établissement*; Comité paritaire CPNC, FAC, FEC, FNEEQ, 2008, *Enseigner au collégial...Portrait de la profession*, Comité patronal de négociation des collèges; Conseil supérieur de l'éducation (CSE), 2004, *Regard sur les programmes de formation technique et la sanction des études : poursuivre le renouveau au collégial*, Avis au ministre de l'Éducation, Québec et Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CÉEC), 2008, *Évaluation de programmes du renouveau de l'enseignement collégial*, Rapport synthèse, Gouvernement du Québec.

Outre ces constats, on peut se demander si l'objectif d'augmenter les taux de réussite, poursuivi par la réforme, a été atteint. Les données du tableau ci-dessous présentent l'évolution de ces taux entre 1990 et 2009.

TABLEAU 3 Taux de réussite à l'enseignement collégial selon le domaine d'études et le sexe 1990-2009¹⁰

	1990	2000	2009
PRÉUNIVERSITAIRE	71,4	69,3	71,5
<i>Hommes</i>	<i>66,2</i>	<i>61,7</i>	<i>63,5</i>
<i>Femmes</i>	<i>75,8</i>	<i>74,7</i>	<i>77,5</i>
TECHNIQUE	58,6	57,7	61,9
<i>Hommes</i>	<i>54,7</i>	<i>50,1</i>	<i>54,6</i>
<i>Femmes</i>	<i>61,3</i>	<i>64,6</i>	<i>67,4</i>

Source : Indicateurs de l'éducation 2011, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Comme nous en avons fait la mise en garde plus haut, il serait hasardeux de faire des liens directs entre ces taux de réussite et la réforme. On peut toutefois constater que de manière générale, il n'y a pas eu d'amélioration, ni de détérioration marquée de la réussite au collégial. Certes, plusieurs pourraient affirmer que, par une analyse plus ciblée, on aurait pu trouver une légère amélioration de la diplomation après l'adoption du DES +. Il est toutefois reconnu que cette dernière s'est réalisée au prix d'une détérioration de l'accessibilité. L'accès à l'enseignement collégial a toutefois été, tout comme la réussite, relativement stable au cours des vingt dernières années. Il se situe à 60,9 % en 2010. Enfin, on ne peut que constater l'écart grandissant entre les taux de réussite des filles et ceux des garçons.

De nombreux facteurs influençant le parcours scolaire des jeunes, les informations ci-dessus ne peuvent servir que d'indices pour mener des recherches plus approfondies. Certains chercheurs soutiennent d'ailleurs qu'il faut davantage chercher à l'extérieur du réseau les facteurs qui influencent l'accès et la réussite. Outre l'origine sociale (scolarité et niveau de revenu des parents), Jacques Roy a, par exemple, démontré l'influence du travail rémunéré sur les résultats scolaires.¹¹

Celles et ceux qui tentent d'établir un lien entre réforme et réussite doivent donc le faire avec beaucoup de précautions. Dans le cas qui nous intéresse, en augmentant les exigences d'entrée, tout en multipliant les mesures d'aide, il est plutôt rassurant que les taux de réussite n'aient pas diminué. De plus, si la performance a pour conséquence de mettre un frein à l'accessibilité, il faudra s'interroger sur les objectifs de notre système d'éducation. Les dernières modifications

10. Ces taux de réussite prennent en compte tous les types de formation initiale des étudiantes et étudiants inscrits et ne distinguent pas selon le nombre d'années passées aux études pour l'obtention d'un DEC.

11. Roy Jacques, 2006, *Les logiques sociales et la réussite scolaire des cégépiens*, PUL.

au Règlement sur le régime des études collégiales (RRÉC), qui ont plutôt assoupli les mesures d'admission, ne semblent toutefois pas aller dans une direction qui favoriserait la réussite au détriment de l'accès. Elles posent toutefois d'autres types de défis notamment pour les enseignantes et les enseignants qui doivent composer avec une hétérogénéité croissante de la population étudiante. À titre d'illustration, le nombre de nouveaux inscrits dans des programmes d'accueil et d'intégration augmente année après année. Ils représentaient environ 10 % des inscriptions en 2010.

2.2 IMPACT SUR LA PROFESSION ENSEIGNANTE

Les premières années de la mise en œuvre de la réforme Robillard ont évidemment été marquées par la diminution du nombre de cours de philosophie et d'éducation physique. L'opposition provoquée par cette modification au régime pédagogique a d'ailleurs poussé le nouveau gouvernement du Parti québécois à réviser cette mesure en 1995 en supprimant un cours complémentaire afin d'ajouter des unités pour les deux disciplines concernées. Dans les années suivantes, comme on peut le lire dans la citation du CSÉ ci-dessus, c'est surtout l'impact de la mise en œuvre de l'approche programme et de l'approche par compétences qui a retenu l'attention.

Cet impact a été particulièrement bien décrit dans l'étude sur la profession enseignante du comité paritaire (Comité patronal de négociation des collèges et fédérations syndicales) publié en 2008. Intitulé *Enseigner au collégial... portrait de la profession enseignante*, ce rapport fait état d'une complexification du travail des enseignantes et enseignants de cégep. Contrairement à la partie patronale, les parties syndicales considèrent également qu'il y a eu un alourdissement de la charge de travail. La réforme n'est pas identifiée comme la seule cause de cette complexification/alourdissement. À cela, il faut ajouter le développement des nouvelles technologies, l'hétérogénéité croissante de la population étudiante, la pression pour la réussite des étudiantes et des étudiants ou encore la course au recrutement dans un contexte de baisse des effectifs. Les changements législatifs et réglementaires de 1993 apparaissent toutefois comme un élément central de l'évolution de la profession enseignante au collégial au cours des dernières années.

La décentralisation du cycle de gestion des programmes (élaboration, implantation et évaluation) a provoqué en effet des changements majeurs dans les cégeps. Plutôt qu'une coordination au niveau provincial, c'est maintenant à l'échelle locale que sont déterminés les cours qui com-

posent un programme d'études. Cela exclut la Formation générale commune qui doit toutefois, comme dans les autres disciplines, adapter ses cours aux devis élaborés par le Ministère. Ces devis contiennent l'ensemble des compétences (plutôt que des cours) nécessaires à l'obtention d'un DEC. Déjà encadrées par la loi (Commission des études) et le régime pédagogique (PIEP), ces nouvelles activités seront mieux prévues par la convention collective à partir de 2000. La

La mise en œuvre des nouveaux programmes suppose également que l'on fournisse les ressources (temps, équipements, matériel pédagogique, locaux, instances, etc.) nécessaires. On ne saurait donc maintenir la politique du « coût zéro » qui a prévalu jusqu'à maintenant. Les exigences de l'approche programme pourraient d'ailleurs impliquer que l'on revoie certaines modalités financières et organisationnelles.

Conseil supérieur de l'éducation, 2008, p.35.

composition et les activités du Comité de programme se retrouvent notamment à l'article 4.1 de la convention collective de la FEC-CSQ. Ces activités sont également en partie reconnues dans la tâche enseignante (8.3-00 volet 2). Elles sont toutefois très peu financées et la libération accordée à la coordination des comités de programme varie d'un collège ou d'un département à un autre. On a donc pu constater une augmentation du travail collectif des enseignantes et des enseignants qui a été provoquée par l'implantation et la révision des programmes, mais également par la nouvelle exigence de l'épreuve synthèse de programme, par l'augmentation de la reddition de comptes via la CÉEC et par la mise en œuvre des nouvelles politiques institutionnelles. Une liste exhaustive de l'ensemble de ces nouvelles tâches a été fournie dans le rapport sur la profession enseignante.

Cette nouvelle dynamique centrée sur les programmes, alors que ce sont davantage les disciplines qui marquent le parcours professionnel des enseignantes et des enseignants, a provoqué une résistance légitime de la part de plusieurs. Comme l'a noté De Saedeleer, la détermination par le Ministère d'objectifs et de standards précis à atteindre a provoqué une perte d'autonomie professionnelle pour les enseignantes et les enseignants. Dans les cégeps, la refonte des programmes par un nouveau mécanisme de coordination a également provoqué certaines tensions entre les départements d'un même programme, les disciplines « porteuses », c'est-à-dire celles qui offrent la formation spécifique d'un programme, se retrouvant dans une situation favorable par rapport aux disciplines dites « contributives ». Lors de l'élaboration des programmes par compétences, certaines disciplines comme mathématiques ou biologie ont perdu un certain nombre de cours. En Formation générale, en plus de devoir s'adapter aux différents programmes, les enseignantes et enseignants de français ont dû travailler à la mise en œuvre de la nouvelle épreuve uniforme et adapter leurs cours en conséquence.

La redéfinition de la profession opérée par la réforme Robillard est loin d'avoir recueilli le soutien unanime des enseignantes et des enseignants. Vingt ans après, et malgré l'intégration dans le travail quotidien, la légitimité des nouvelles approches n'est d'ailleurs pas encore acquise. L'alourdissement de la charge de travail, dû notamment au besoin de concertation, a-t-il été suffisamment reconnu? L'accès au perfectionnement est-il au rendez-vous? L'approche programme et l'approche par compétences ont-elles donné les résultats escomptés en ce qui a trait à l'objectif d'augmenter les taux de réussite? Malgré certaines évolutions considérées positives pour certains, comme l'augmentation de l'autonomie collective, plusieurs répondront sans doute par la négative à ces questions. Nous pourrions également critiquer les défis posés par l'évaluation des étudiantes et des étudiants dans le cadre de l'approche par compétences, les lacunes dans la nécessaire consultation à l'échelle provinciale des différentes disciplines pour l'élaboration des programmes ou encore la réduction des places réservées au personnel dans les conseils d'administration des collèges.

Cette transformation du cadre légal d'exercice de la profession enseignante a été complétée par une modification aux règles budgétaires également intervenues en 2000. Plutôt que de se baser sur le travail réel, le gouvernement alloue des ressources par programme qui sont ensuite réparties par les collèges qui ont vu, grâce à la réforme, leur autonomie augmenter.

2.3 IMPACT SUR LE RÉSEAU DES CÉGÉPS

La réforme de 1993 a accru l'autonomie des collèges notamment en décentralisant l'élaboration et la gestion des programmes d'études. Cette nouvelle autonomie des cégeps s'est également traduite par la possibilité d'avoir recours aux fondations. Les changements législatifs de 1997 sont venus poursuivre dans cette logique notamment en assouplissant les règles encadrant les AEC (admission

plus facile et possibilité d'exiger des droits de scolarité). Ces changements, effectués dans un contexte de restrictions budgétaires et de baisses des effectifs dans certaines régions, ont mis la table pour un accroissement de la compétition entre les collèges et à un affaiblissement du réseau collégial.

Comme le souligne De Saedeleer, cette nouvelle autonomie en est une pour les directions de collèges plutôt que pour les enseignantes et les enseignants. Ce

sont en effet souvent ces derniers qui se trouvent à supporter les nouvelles responsabilités transférées du national au local. Cette observation est également vraie en ce qui a trait à toutes les nouvelles exigences de reddition de comptes et de contrôle par l'État qui ont accompagné la décentralisation. Seule la PIEP est apparue en 1993, mais elle est venue s'ajouter aux PIEA exigées par le régime pédagogique en 1984. Les plans stratégiques et les plans de réussite ont par la suite été intégrés dans la Loi sur les collèges en 2002.

L'augmentation de l'autonomie des collèges provoquée par la réforme Robillard s'est donc traduite par un effritement du réseau. La mise en œuvre différenciée de la réforme selon les moyens des établissements, la diversité des cours pour un même programme et la mise en concurrence en Formation continue en sont plusieurs exemples. Les nouvelles mesures de contrôle et d'évaluation qui ont accompagné ces changements ont par ailleurs considérablement alourdi les exigences administratives.

À la suite du Sommet sur l'enseignement supérieur, le gouvernement a opté pour une meilleure coordination des universités. Par le fait même, il a rappelé qu'en matière d'éducation, l'État ne peut laisser toute la place à des établissements dits autonomes, mais largement financés par des fonds publics. Les impacts de la réforme Robillard démontrent par ailleurs les limites de la décentralisation. Une plus grande cohérence dans la gestion du réseau collégial, et un rappel qu'il s'agit d'établissements publics devant assurer un accès à l'enseignement postsecondaire sur l'ensemble du territoire, sont donc nécessaires.

Avec la décentralisation, des espaces de décision et d'action sont transférés de l'échelle nationale à l'échelle locale. Ce transfert laisse peu à peu « le » politique élargir son champ de compétence dans les établissements. Dès lors, les différences de pratiques, jusqu'ici peu importantes et invisibles, sont mises en lumière par les chercheurs.

Sylvie De Saedeleer, 2002, *Décentralisation et autonomisation des cégeps*, p.101.

CONCLUSION

« Tout ça pour ça ? On n'arrivera peut-être jamais à mettre un coût sur l'implantation de la réforme, mais peu importe combien ç'a coûté, les profs disent que ça ne marche pas. » Voilà la conclusion d'une étude de chercheurs de l'Université Laval qui se sont intéressés à la réforme au primaire et au secondaire implantée il y a dix ans.¹² Cette constatation aurait sans doute pu être faite pour la réforme Robillard si un tel sondage avait été mené. Quoi qu'il en soit, ce genre d'études soulève la question de l'impact des changements apportés au cadre légal (Loi, régime pédagogique, règlement budgétaire et financier, politiques institutionnelles, etc.) structurant les différents niveaux du système d'éducation. Or, les impacts que peuvent avoir de tels changements sont potentiellement importants. Le mouvement étudiant du printemps 2012 contre la hausse des frais de scolarité en est un bon exemple et, de manière différente, le débat entre connaissance et compétence pour le primaire et le secondaire en est un autre.

Vingt ans après la réforme Robillard, on peut donc constater que plusieurs des changements apportés sont sans doute plus administratifs qu'éducatifs et qu'ils ont eu davantage d'impacts sur le travail enseignant que sur la réussite étudiante. De plus, comme nous l'a très maladroitement, et malheureusement, rappelé au début de l'année 2013 le candidat à la chefferie du Parti libéral du Québec, monsieur Moreau, le réseau des cégeps semble encore pouvoir servir de bouc émissaire pour celles et ceux qui cherchent des solutions miracles aux défis du monde de l'éducation. Après s'être soumis à l'exercice de la « transformation extrême » de la réforme Robillard, puis de la remise en cause de Reid en 2004-2005, le réseau collégial, qui favorise l'accès à l'enseignement postsecondaire et participe activement au développement économique, social et culturel des régions et des communautés, sera-t-il un jour reconnu ?

Peut-être les décideurs devraient-ils faire moins de politique avec l'éducation. Ils devraient en tout cas mieux mesurer l'impact de leurs décisions, davantage consulter le milieu avant d'implanter des changements, mais peut-être surtout s'intéresser aux facteurs principaux qui déterminent les parcours des jeunes du primaire à l'université. Lorsqu'on en demande toujours plus au système d'éducation, notamment en termes de réussite et d'intégration d'une population étudiante de plus en plus hétérogène, on en demande peut-être trop. Trop parce qu'il y a un manque de ressources, mais également parce que les trajectoires scolaires demeurent profondément marquées par le milieu de vie en dehors de l'école. Il faudrait peut-être renverser la logique visant à faire reposer principalement l'amélioration de la justice sociale sur le milieu de l'éducation. Cela permettrait de rappeler qu'une réduction des inégalités sociales pourrait être synonyme de réduction des inégalités scolaires. C'est dans cette perspective que notre action syndicale prend tout son sens.

12. Dion-Vien Daphnée, 2013, « Constat d'échec de la réforme scolaire », *La Presse*, 19 mars.

BIBLIOGRAPHIE

- Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CÉEC), 2008, *Évaluation de programmes du renouveau de l'enseignement collégial*, Rapport synthèse, Gouvernement du Québec.
- Comité paritaire CPNC, FAC, FEC, FNEEQ, 2008, *Enseigner au collégial...Portrait de la profession*, Comité patronal de négociation des collèges.
- Conseil des collèges, *Vers l'an 2000, 1990, Les priorités de développement de l'enseignement collégial*, Document de consultation, Québec, Gouvernement du Québec.
- Conseil des collèges, 1992, *L'enseignement collégial : des priorités pour un renouveau de la formation*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation, Nadeau, Jean-Guy, 1975, *Le collège : rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial*, Québec, Gouvernement du Québec (Rapport Nadeau).
- Conseil supérieur de l'éducation (CSE), 2004, *Regard sur les programmes de formation technique et la sanction des études : poursuivre le renouveau au collégial*, Avis au ministre de l'Éducation, Québec
- De Saedeleer Sylvie, 2002, *Décentralisation et autonomisation des cégeps : la production d'un effet établissement*, Thèse de doctorat, Département de sociologie, Université de Montréal
- Dion-Vien Daphnée, 2013, « Constat d'échec de la réforme scolaire », *La Presse*, 19 mars.
- Doray Pierre et Christian Maroy, 2008, « Les nouvelles politiques d'éducation et de formation », *Sociologie et sociétés*, vol. XL, n° 1, Printemps.
- Ministère de l'Éducation du Québec, 1996, *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation, Gouvernement du Québec, p.9-10.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2011, *Indicateurs de l'éducation*, Gouvernement du Québec.
- Fortin Nicole, 1997, *Toujours moins d'État ou jusqu'où décentraliser l'administration des cégeps*, Fédération des enseignantes et enseignants de cégep (FEC-CSQ).
- Roy Jacques, 2006, *Les logiques sociales et la réussite scolaire des cégépiens*, PUL.
- Veillette D., 1996, *Le travail enseignant des professeurs de cégeps et la crise du collège de masse : une étude de cas*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en sociologie, UQAM.

RENFORCER le réseau COLLÉGIAL

Suivez-nous sur Facebook



facebook.com/feccsq
facebook.com/lacsq



twitter.com/csq_centrale

Pour mieux connaître la FEC et la CSQ,
rendez-vous sur les sites Internet



fec.csq.qc.net
csq.qc.net



Téléphone : 1 800 465-0897
Courriel : fec@csq.qc.net