

Colloque international AFIDES - Université de Montréal

Thème : Diriger en période de transformation

Une expérience de processus de changement :
Les Etats Généraux sur l'éducation

Par Paul Inchauspé

Commissaire des Etats Généraux sur l'éducation

Montréal, le 23 septembre 1996

L'opération des Etats généraux commencée voici dix-huit mois, en avril 1995, vient de se terminer . Le rapport sera bouclé ce soir avant minuit et la ministre l'aura demain matin à neuf heures . Vous conviendrez avec moi que je n'ai pas encore le recul nécessaire pour en parler . Cependant, j'ai préféré vous livrer à chaud quelques leçons que j'ai tirées de cette expérience, exceptionnelle pour moi, plutôt que de vous livrer des analyses d'autres changements que j'ai initiés ou auxquels j'ai participé . Il était convenu initialement avec les organisateurs de ce colloque que je parlerai de mon expérience des transformations menées au collège Ahuntsic, un établissement de 17 000 étudiants, dont j'ai pris la direction il y a 13 ans, au terme d'une crise profonde ayant secoué l'établissement . J'espère qu'on ne m'en voudra pas de ce changement de sujet.

Mais avant d'indiquer les leçons sur le changement que j'ai tirées de l'expérience des Etats généraux, je voudrai sommairement, surtout pour le bénéfice des participants non-qubécois du colloque, donner quelques indications sur le système d'éducation au Québec et sur le processus suivi pour réaliser une dynamique d'états généraux .

1- La situation de l'école québécoise

1- Des chiffres qui indiquent l'ampleur du système

1.1- Enseignement primaire et secondaire

Organisation

- maternelle à 5 ans : à 1/2 temps
- primaire : durée 6 ans
- secondaire : durée 5 ans

Enseignement public

sous la responsabilité de 157 commissions scolaires

- les commissaires sont élus au suffrage universel
- les commissions engagent le personnel
- les commissions sont confessionnelles (catholiques ou protestantes) ou spéciales (autochtones)
- les commissions sont de taille variable de 500 à 89 000 élèves ; leur taille médiane est de 4 000

Enseignement privé

273 établissements dont 162 subventionnés

- leur clientèle : 4 % de la clientèle du primaire, 15% de la clientèle du secteur jeune du secondaire

Effectifs élèves

1 400 000 élèves dont 220 000 adultes

- adultes : 70 000 à l'enseignement professionnel, les autres à l'enseignement général ou en alphabétisation
- 20 000 jeunes à l'enseignement professionnel

Personnel

- Enseignants : 70 000 équivalent temps plein (58 000 à temps plein, 18 000 à temps partiel)

Diplôme

Diplôme d'enseignement professionnel (DEP) et diplôme d'études secondaires (DES) décernés par le ministère

1.2- Enseignement supérieur

1.2.1- Collèges d'enseignement général et professionnel

Organisation

- enseignement préuniversitaire : 2 ans
- enseignement technique : 3 ans

Responsabilités

- conseil d'administration où sont représentés différents groupes d'intérêts
- l'établissement engage le personnel

Types d'établissements

- collèges publics : 47
- collèges privés : 67 dont 25 subventionnés ; 11% de l'effectif étudiant des collèges
- autres établissements publics ; Conservatoires, Ecole de Tourisme, etc ...

Effectifs étudiants : 248 000

- enseignement ordinaire : 182 000
- adultes : 67 000

Personnel

- enseignants : 12 200 équivalent temps plein (9 200 permanents, 10 100 non-permanents)

Diplôme : décernés par le ministre

1.2.2 - Universités

- 10 universités: l'une d'entre elle a 11 constituante

Responsabilités

- assemblée des gouverneurs ou conseil d'administration
- engage le personnel

Organisation : trois cycles

- Baccalauréat : 3 ou 4 ans
- Maîtrise : 1 ou 2 ans
- Doctorat

Effectif étudiant : 245 000

Personnel : 9 000 professeurs

Diplômes : émis par chaque université

2- L'état des lieux qui invite à des réformes

Ce système est le fruit d'une réforme entreprise, il y a 35 ans . Les objectifs de cette réforme étaient double : établir un système complet et organisé d'enseignement pour préparer le passage du Québec à une société moderne et permettre la plus grande accessibilité du plus grand nombre à l'éducation . Sur ces deux points, le système a des réussites étonnantes ; mais au fil des années des craquements apparaissent et les performances du système sont critiquées .

Lors de la réforme, les finalités de l'école obligatoire n'avaient pas été définies . Elles le sont en 1979 . La perspective visée devient alors celle de la formation intégrale de l'élève, ce qui n'est pas sans conséquence sur les curriculums d'études (les " petites matières " prennent de la place aux matières traditionnelles) et sur les charges que l'école a prises à son compte . Or, on trouve que cette dérive ne permet pas de relever les défis de l'instruction qu'exige la société du savoir .

Le collège (cégep), à cheval, entre la norme nord-américaine, sur l'ordre secondaire et l'ordre universitaire, apparaît comme une anomalie dans le système. Certains voudraient sa suppression. D'ailleurs, si son enseignement technique est excellent, son enseignement préuniversitaire est faible. Devant les pressions, la question du cégep est mise en débat en 1993. Une commission parlementaire est consacrée à ce sujet. Cela conduit au maintien du cégep, mais à sa réforme en profondeur. À cette occasion, de partout des questions sont posées : pourquoi réformer un élément du système et non l'ensemble, le secondaire n'est-il pas le "ventre mou" du système, celui qui aurait le plus besoin de réforme ?

Peu à peu, l'idée d'Etats généraux apparaît, car l'école secondaire devient le symbole de l'échec de l'école. Elle est attaquée de toutes parts : ses échecs (35% des élèves sortent de l'école sans DES), sa formation (français et formation générale déficients), son enseignement professionnel (mal adapté et pas assez développé), les pouvoirs des syndicats (facteur d'inertie), la gestion centralisée du ministère (frein à l'innovation). L'existence de commissions scolaires est contestée, la professionnalité des commissions et des écoles sont remises en cause, les performances des universités commencent à être critiquées, etc ...

La critique s'amplifie. On accuse l'école de mal répondre à de nouveaux défis, le défi de l'accessibilité (enfants handicapés, difficultés d'apprentissage, nouvelles populations urbaines et immigrées), le défi de l'économie (les qualifications de base des futurs travailleurs, le développement des compétences requises par la nouvelle économie, adaptation à la réalité de la formation permanente), le défi posé par les mutations sociales (les savoirs sont-ils adaptés? que fait l'école pour assurer la cohésion sociale? pour répondre à la crise des valeurs?). On considère l'école comme un système technocratique qui a tué l'initiative et la passion. La crise d'une société en panne de solutions devient la crise du système d'éducation.

On ne pouvait continuer ainsi, sans démoraliser tous ceux qui travaillent dans le système d'éducation. Les transformations sont certes nécessaires, mais il n'est pas sain que l'école devienne le bouc émissaire des crises et des mutations vécues actuellement dans la société. C'est pourquoi les Etats généraux ne pouvaient être seulement les Etats généraux de l'éducation, mais des Etats généraux sur l'éducation : les acteurs autres que ceux des milieux scolaires devraient y participer. C'est pourquoi, aussi, ces Etats généraux ne pouvaient être le seul fruit d'experts qui diagnostiquent les maux et proposent des solutions, la mobilisation des acteurs devait être recherchée, car les

transformations à mettre en oeuvre seraient longues, et elles seraient surtout, à la différence de la modernisation des années 60, de nature qualitative .

II- Les Etats généraux

1- Le mandat

Le mandat confié par le gouvernement à la Commission des Etats généraux est de dégager les consensus sur les changements à mettre en oeuvre dans le système d'éducation . Par la suite, le ministre ayant changé, à ce mandat un autre est ajouté : au-delà des consensus, proposer des voies d'action sur des sujets apparaissant comme importants .

La nature même de ce mandat postulait une participation active de beaucoup d'acteurs aux intérêts différents et l'organisation d'échanges publics de ces acteurs . Un rapport devait être remis à la ministre au terme du processus .

2- La Composition de la commission

La composition se voulait représentative des différents milieux : milieu économique (3), social (3), étudiant (3), universitaire (2), collégial (1), primaire et secondaire (3) . La présidence était assurée par deux personnes : femme et homme . Les deux coprésidents étaient à temps plein , les commissaires, employés et rémunérés à mi-temps .

3- Les étapes du processus

3.1- Les audiences de mai 1995 au 15 octobre 1995

Tout ceux qui voulaient intervenir sur le système d'éducation était invités à le faire . Aucun schéma de mémoire ne leur était proposé . Tous ceux qui désiraient se faire entendre sur leurs mémoires pouvaient l'être au cours d'audiences publiques . Ceux qui ne voulaient pas présenter de mémoires mais voulaient se faire entendre pouvaient le faire, mais leur intervention était réduite à 5 minutes . Des audiences publiques étaient organisées dans chacune des 16 régions . Deux autres séries d'audiences d'audiences publiques spéciales étaient organisées à Québec et Montréal pour les organismes nationaux et pour les jeunes .

Résultat : 2 000 mémoires présentés dont 1500 dans les audiences publiques ; 500 heures d'écoutes en audience publique . Tous les mémoires sont résumés, insérés dans une banque de données au moyen d'une cinquantaine de descripteurs ; tous les regroupements (catégories de personnes, provenance, ...) sont possibles . Les audiences

publiques sont couvertes par les médias régionaux ou nationaux ; elles sont enregistrées et diffusées dans les canaux communautaires .

3.2- La rédaction de l'Exposé de situation

15 octobre 1995 au 15 janvier 1996

Tout le matériel est analysé . L'analyse des recherches existantes au Québec sur les thèmes abordés est faite .

Un document est produit, c'est l'Exposé de la situation . Il regroupe l'ensemble des objets à soumettre au débat en dix chapitres : la mission, les curriculums d'études, l'accessibilité et la réussite, la dynamique pédagogique, la formation professionnelle et technique, la formation continue, le partage des pouvoirs et des responsabilités, l'enseignement privé, la professionnalité, le financement .

Chaque chapitre est présenté de façon identique : ce que nous avons entendu, ce que nous croyons utile de soumettre au débat, les questions à débattre .

3.3- Les assises régionales 15 février au 15 juin 1996

Les assises régionales sont organisées par un comité constitué dans chacune des régions par la Commission . Les personnes ou les groupes ayant déposé des mémoires sont invités à proposer des noms de personnes pouvant constituer le comité directeur régional . À partir de ces noms, la Commission constitue le comité en s'assurant d'une représentativité des différents milieux et des différents groupes . Le comité organise, selon un modèle prédéfini par la Commission, les activités . Une somme égale est accordée par la Commission aux comités : cette somme ne couvre pas l'ensemble des coûts de l'organisation des activités . Les présidents des comités sont choisis par les membres .

Les types d'activités prédéterminées sont :

- activités de sensibilisation : trois heures
- forums : 1 journée
- conférences régionales : deux jours

Les commissaires sont disponibles comme personnes ressources pour ces activités . Les conférences régionales sont présidées par les coprésidents ou des commissaires . Le secrétariat des conférences est assuré par la Commission .

La table de la conférence régionale réunit environ 45 personnes représentants d'organisme oeuvrant dans l'éducation (60% des sièges) ou extérieurs à celle-ci (40 % des sièges) . Les questions

débatues sont celles présentées dans l'Exposé de situation ; elles sont éclairées par un compte-rendu des forums ayant porté sur ces questions . Un compte-rendu de chaque conférence régionale est rédigé et remis à tous les participants . Les débats des conférences régionales sont couverts par les médias locaux et le plus souvent enregistrés et transmis par des canaux communautaires .

De 35 000 à 40 000 personnes participent aux différents activités des assises régionales .

3.4- Les assises nationales : les 3,4,5,6 septembre 1996

Une conférence de quatre jours constitue les assises nationales . Cette conférence est présidée par un des coprésidents . La ministre y assiste mais n'intervient pas . Cette conférence regroupe 64 personnes ayant droit de parole : 60 % des sièges sont accordés aux intervenants de l'éducation, 40 % aux représentants de milieux autres (santé, social, économique, culturel), groupes communautaires, municipal, église, interculturel, etc ...). Une dizaine de conseils ou de commissions sont aussi invités à prendre la parole (Conseil des communautés culturelles, Conseil des personnes handicapées, Conseil de la culture, Conseil permanent de la jeunesse, etc ...) . Conseillers des porte-parole, invités sans droit de parole, sont environ au nombre de 400 et assistent à la conférence . Les débats sont couverts par les médias et transmis intégralement à une chaîne de télévision .

Tous les membres ont le compte rendu de l'état des débats des assises régionales . Les thèmes de discussion sont les mêmes mais de nouvelles questions sont soumises au débat .

3.5- Rapport final

Rédaction en 15 jours . Remise à la ministre le 23 septembre 1996 . Rapport rendu public, le 10 octobre 1996 .

Le court échéancier de cette dernière partie s'explique par un Sommet économique devant avoir lieu fin octobre 1996, et par la volonté du gouvernement d'annoncer à cette occasion, les réformes qu'il entend entreprendre .

III- Quelques leçons que j'ai tirées de cette expérience de changement

1- Pour changer, il faut que les acteurs aient une certaine conscience qu'il faut changer

Les forces exogènes (contraintes budgétaires, situation de scandale, dramatisation par les médias ...) peuvent contraindre à changer, mais le plus important est que les acteurs devant changer, le veuillent eux aussi . Il faut donc libérer les forces endogènes de changement . Or cela ne va pas de soi . Les stratégies de la résistance sont nombreuses : l'inertie (à quoi bon ?), la dénégation (ce n'est pas vrai), l'attribution (c'est la faute de l'autre) . On peut même se plaindre d'une situation sans vouloir la changer, car on n'aurait plus ensuite de raisons de se plaindre, alors qu'on peut manipuler l'autre avec ses plaintes en le culpabilisant et maintenir ainsi une situation qui tout compte fait nous avantage .

Comment ouvrir de telles situations de blocage ?

L'expérience de la première étape des Etats généraux m'a permis de constater qu'il n'y avait de déblocage qu'en ouvrant complètement le jeu : il faut laisser exprimer les malaises, même si cela à l'air d'aller dans tous les sens . Le dégoût de la première partie des Etats généraux était aux yeux des journalistes, une vraie tour de Babel d'où on ne pourrait rien tirer . Dans cette ouverture, certains ne se contenteront pas de se plaindre : ils ont des propositions de changement et souvent , ils les ont mis en oeuvre . Dans cette ouverture, il faut aussi permettre aux usagers du système d'exprimer leurs critiques, leurs attentes . Ce sont les interventions des étudiants et celles des intervenants de la société civile (économie, social, culture, etc ...) qui ont forcé l'ouverture de la mise à plat des problèmes . Dans cette ouverture, on se rend aussi compte que les réflexions et les analyses antérieures d'organismes , comme celles du Conseil Supérieur de l'éducation, ont nourri la perception des problèmes d'individus plus que celle des groupes fortement organisés . La perception de ces "électrons libres" est importante . Un discours nouveau apparaît; il est débarrassé des stéréotypes des langues de bois, il est nourri de réflexion et

Les jeunes ont demandé le report des audiences qui leur étaient consacrées pour qu'ils puissent mieux se préparer . Elles étaient initialement prévues pour la fin juin ou le mois d'août . Elles ont eu lieu durant la première quinzaine d'octobre . Cela bouleverserait l'échéancier de la Commission, mais ce report fut une de nos meilleurs décisions . Sans les jeunes, des questions concernant notamment l'université ne seraient jamais sorties .

d'expérience personnelle . Devant cette réalité, les discours institutionnels convenus sont contraints à se réajuster .

Les qualités fondamentales requises dans cette étape du processus, sont l'écoute, la traduction la plus fidèle possible de ce qui a été dit, en s'interdisant tout jugement, toute correction . Susciter la confiance, c'est ce qui est crucial à cette étape .

2- Pour changer, il faut dépasser l'expression des malaises et prendre conscience que les questions en cause sont le signe même de l'inadaptation d'un système qui doit faire face à de nouvelles réalités .

Quand il faut changer, ce n'est pas la mauvaise volonté des acteurs qui est en cause ; c'est la pente même d'un système qui les conduit à agir d'une certaine façon et selon un certain nombre de références ou de valeurs . Or les situations nouvelles demandent d'autres références, d'autres valeurs, d'autres actions .

Pour arriver à cette étape de mûrissement trois choses sont nécessaires . Il faut montrer que sous les discours différents et les positions divergentes, des questions communes se dégagent . Et ce sont ces questions qui deviennent dorénavant l'objet du débat . Il faut aussi montrer que si ces questions se posent, c'est qu'on a à affronter des contextes et des défis nouveaux . Il faut enfin montrer comment ailleurs on se pose des questions analogues . De ce point de vue, nous avons été gâtés : l'Ontario, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick, la Communauté européenne, la France, l'UNESCO ont entrepris au même moment un examen de leur système d'éducation . Et les convergences sont évidentes .

La réussite de ce passage, de l'expression du malaise à la perception des problèmes comme problèmes d'adaptation du système est capitale . Car s'il n'est jamais facile pour une personne de changer, ce l'est encore moins pour les milieux clos . Or quoi de plus fermé que les milieux d'enseignement ? Mais aussi quoi de plus généreux que ces mêmes milieux ? Ces milieux qui acceptent mal les réformes commandées par la critique, consentent aux changements qu'imposent les forces incontournables et les défis qu'il faut affronter .

Les qualités requises à cette étape du processus sont la vision pour saisir le sens de ce qui est en cause, l'analyse pour distinguer les causes des symptômes et saisir les véritables articulations des problèmes qui peuvent paraître sans rapport entre eux . Des qualités de communicateur sont aussi indispensables pour faire

partager cette perception des problèmes et de leurs causes .

3- Pour changer vraiment les choses, ce sont les structures d'action et les articulations du pouvoir qu'il faut toucher

Il y a des changements de premier niveau qui laissent inchangé le système et ne créent pas de grands bouleversements ; les changements de deuxième niveau modifient les structures et les rôles des différents acteurs . Or, beaucoup de problèmes d'éducation n'auront de solutions que si la distribution des rôles et du pouvoir change . Mais les instances ou les groupes qui contrôlent la distribution des pouvoirs et les systèmes d'action en oeuvre, résistent par inertie, par crainte . Elles essaient de contrôler et de freiner le mouvement . Nous avons continuellement vu en action ces jeux d'ouverture et de fermeture lors des Etats généraux .

Que faire pour faire bouger les choses ? Savoir que ces jeux de feintes sont légitimes dans une interaction de changements de rôle . Et le dire . Amener les grands acteurs institutionnels à changer en reconnaissant leur importance dans le changement et l'innovation et en rendant public la négociation des acteurs . On passe alors de l'échange bidirectionnel à l'échange multidirectionnel . La composition des tables des conférences régionales et nationales était conçue de telle façon que l'échange public multidirectionnel ait lieu . Parfois les situations sont restées bloquées mais parfois on a assisté en direct à des réajustements d'acteurs importants .

Les qualités requises à cette étape du processus sont la patience, la ténacité, la crédibilité qui permet de rassembler des intervenants différents aux positions parfois opposées, le discernement qui permet de saisir les systèmes d'action et l'entrecroisement des intérêts qui maintiennent les situations bloquées.

4- Le changement s'accélère quand les éléments périphériques du système qu'on veut changer se mettent eux aussi à changer

Il y a une synergie du changement qui se déclenche par la périphérie, alors les résistances du centre cèdent . Aux étapes finales des Etats généraux, nous avons assisté à un tel mouvement d'accélération : mise en place de la formation professionnelle par apprentissage par la Société québécoise du développement de la main d'oeuvres (SQDM), annonce de la réforme de la sécurité du revenu, Sommet économique sur la fiscalité et l'emploi, politiques culturelles du

maintien des petites écoles, virage ambulatoire à la Santé et aux Services sociaux, etc ... Ces changements à la périphérie du système d'éducation ont un effet domino qui accélère le mouvement de changement et fait sauter les résistances . Pour les acteurs de l'intérieur, l'école apparaît trop souvent comme un système social fermé sur lui-même . Alors qu'il n'en est rien . Réformer, c'est s'adapter aux nouvelles réalités, mais ces réalités sont aussi en changement, parce que le changement c'est la vie . En mettant en contact les acteurs d'un système avec les transformations d'autres systèmes auxquels ils sont reliés, on réduit chez eux les craintes du poids trop lourd que pourrait demander le changement . On accepte alors de rentrer dans un mouvement plus général .

Conclusion

En terminant je voudrais indiquer trois réflexions générales qu'ont suscitées en moi les expériences de gestion de changement que j'ai vécues dans ma carrière .

Il n'y a pas de changement sans crise . La crise est un passage d'une terre à une autre, des oignons d'Égypte à la terre promise où coule le lait et le miel ! Mais pour arriver là , il faut quitter, il faut passer par le désert de l'incertitude ou de la crainte et il faut atterrir en bon ordre. Ce dernier point est d'ailleurs souvent trop négligé : il faut piloter le changement jusqu'à son terme, en tenant le cap, en réajustant, mais il faut boucler les boucles .

Réformer ne consiste pas à remplacer l'imperfection par la perfection . Ce qui existait était adapté aux situations antérieures . Si on le change, si on réforme, c'est pour mieux tenir compte des nouvelles réalités . Mais cette réforme, à son tour, produira des effets pervers qui demanderont à leur tour des nouveaux changements .

Certaines façons de faire des changements sollicitent la fibre de citoyens et citoyennes des acteurs . Ce sont ces façons de faire qui augmentent la capacité durable de changer parce que ce sont elles qui diminuent chez ces acteurs la part du changement subi .