

## Bulletin d'histoire politique

# L'école, tout un programme (1997). Histoire d'une réforme du curriculum Essai d'analyse politique

Denis Royer



Volume 17, numéro 2, hiver 2009

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1054732ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1054732ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Éditeur(s)

Bulletin d'histoire politique  
VLB Éditeur

### ISSN

1201-0421 (imprimé)  
1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Royer, D. (2009). L'école, tout un programme (1997). Histoire d'une réforme du curriculum Essai d'analyse politique. *Bulletin d'histoire politique*, 17(2), 249–266. <https://doi.org/10.7202/1054732ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 2009

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

# *L'école, tout un programme* (1997) Histoire d'une réforme du curriculum Essai d'analyse politique

DENIS ROYER, *Ph. D.*

## **Introduction**

À l'automne 1997, la ministre de l'Éducation d'alors, madame Pauline Marois, présentait les éléments de sa réforme du curriculum en rendant public l'énoncé de politique éducative, *L'école, tout un programme* (gouvernement du Québec, 1997). Cet énoncé ne se limitait pas à proposer des orientations générales, mais prescrivait les différents éléments du nouveau curriculum à mettre en place au primaire et au secondaire au cours des prochaines années: les missions, l'environnement éducatif recherché, les contenus de formation, l'organisation de l'enseignement à l'école et l'évaluation des apprentissages. Considéré de cette façon, il est possible d'affirmer que l'énoncé de politique, *L'école, tout un programme*, en tant que prescription curriculaire, constitue une politique publique et peut être analysée à l'aide d'un cadre prenant appui sur les concepts, les approches, les modèles et les méthodes relatifs à l'étude des politiques et des programmes publics.

C'est le résultat d'une telle analyse qui est résumée dans le présent article<sup>1</sup>. Ainsi, après avoir présenté certaines considérations générales sur l'analyse de la réforme du curriculum, nous aborderons plus précisément l'histoire de cette même réforme en faisant ressortir le rôle de certaines instances et de certains acteurs dans le processus d'élaboration du curriculum au cours de la période 1990-1997.

## **Considérations générales**

En matière de curriculums, le ministère de l'Éducation, en tant qu'autorité politique, a un rôle prépondérant à jouer dans leur définition. Toutefois,

dans le cadre d'une société démocratique telle que nous la connaissons, cette même autorité politique doit rechercher la consultation la plus large possible afin de légitimer ses choix. Dans le cadre de la réforme du curriculum qui a caractérisé le système éducatif du Québec au cours des années 1990, cette consultation s'est actualisée à travers trois types d'instances: des instances politiques, soit le Groupe de travail sur les profils de formation au primaire et au secondaire, la Commission des États généraux sur l'éducation et le Groupe de travail sur la réforme du curriculum; des instances consultatives se situant plus en périphérie, soit la Centrale de l'enseignement du Québec, l'Association des cadres scolaires du Québec, la Fédération des commissions scolaires du Québec et la Fédération des comités de parents de la province de Québec; et une instance consultative à statut permanent, soit le Conseil supérieur de l'éducation<sup>2</sup>.

Dans le cadre de ce processus de consultation, quatre ordres de préoccupations devaient jalonner l'action de l'autorité politique. Premièrement, l'équilibre à assurer en matière de participation. Deuxièmement, l'importance de la persistance de l'action politique, car une politique éducative demande la détermination d'objectifs à long terme, ce qui peut poser des limites à l'action des pouvoirs politique et consultatif. Troisièmement, la lecture préliminaire de certains documents relatifs à la réforme du curriculum (gouvernement du Québec, 1991; MEQ, 1992; MEQ, 1993; groupe de travail sur les profils de formation, 1994; MEQ, 1996a, b; groupe de travail sur le curriculum, 1997) et de certains autres provenant du Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ, 1992, 1993a, 1994b, 1995a) indiquerait que la pensée du MEQ et du CSE, distinctes au début de la décennie 1990-2000, acquièrent, au milieu de cette même décennie, une parenté de contenus curriculaires. Quatrièmement, cette même lecture révèle que des acteurs plus individuels parmi les participants de la communauté politique auraient évolué soit au sein de certaines instances du pouvoir politique, soit au sein de certaines instances du pouvoir consultatif, soit au sein des deux types d'instances, et ce, de façon simultanée ou successive.

Ainsi, à la lumière de ce qui précède, il est possible de supposer que le contenu de l'énoncé de politique ne serait peut-être pas uniquement le résultat d'une démarche logique et linéaire du ministère de l'Éducation, démarche dans laquelle il se serait engagé au début des années 1990, mais plutôt l'aboutissement de jeux d'influence ou d'alliances entre des acteurs possédant des intérêts convergents au sein des instances politiques et du Conseil supérieur de l'éducation. Ces acteurs seraient positionnés non seulement en fonction de règles et de coutumes que leur confère leur position, mais aussi en fonction des valeurs qu'ils décident de privilégier

dans l'environnement dans lequel ils évoluent et des atouts dont ils disposent, et ce, dans un espace-temps donné.

### **Des éléments de causalité à prendre en compte**

Plus de vingt-cinq ans après la réforme des années 1960 dont les contours furent précisés par la Commission Parent, le ministère de l'Éducation publiait, à la fin des années 1980, des chiffres plus qu'alarmants sur l'échec et l'abandon scolaires. Ainsi, malgré les efforts de démocratisation du système entrepris au tournant des années 1960, plus du tiers des élèves du Québec n'arrivaient pas à décrocher leur diplôme d'études secondaires. Ce phénomène de l'échec et de l'abandon scolaires pouvait être attribuable à un certain nombre de facteurs.

Au début des années 1980, le ministère de l'Éducation, afin d'améliorer la qualité de la formation, décidait de rehausser la note de passage des études secondaires de 50 % à 60 %. Bien que l'on procédât à une application progressive de cette mesure, ce n'est qu'au printemps 1987 que l'on en saisit toutes les conséquences sur le taux d'abandon. Par ailleurs, après certaines tentatives de réorienter la formation professionnelle au secondaire au début des années 1980, le gouvernement québécois propose, en 1986, une nouvelle politique de la formation professionnelle (gouvernement du Québec, 1986a). Par rapport à l'ancienne politique, la principale différence se situait à l'admission en ce sens que l'élève devait avoir réussi ses études secondaires pour être admis au diplôme d'études professionnelles. Cette façon de voir la formation professionnelle la rapprochait du marché du travail, mais elle provoquait en parallèle un allongement de la formation de base, ce qui pouvait amener l'élève à abandonner ses études secondaires afin d'acquérir un statut d'étudiant adulte pour dès lors s'inscrire à un programme d'enseignement professionnel.

Par ailleurs, le curriculum du secondaire, implanté au lendemain de la publication de *L'école québécoise* (MEQ, 1979), est défini comme un curriculum commun, c'est-à-dire un curriculum où les différences sont réduites au minimum et où la formation générale se trouve mise en valeur. Cette uniformisation se matérialise par ricochet par la mise en place de cheminements particuliers, ceux-ci étant rendus nécessaires afin d'offrir à toutes et à tous la même formation de base, l'objectif étant de permettre aux élèves en difficulté de cheminer selon des modalités particulières pour accéder par la suite à la voie régulière. Toutefois, les cheminements particuliers n'apportaient rien en ce qui concernait la diversification des parcours de formation et la différenciation pédagogique en classe afin de s'adapter aux caractéristiques de l'élève. En fait, on ne visait qu'à ralentir la formation

ou à éliminer certains éléments afin de les adapter au temps scolaire et non aux rythmes des élèves.

En outre, le curriculum adopté au début des années 1980 prescrivait des cours obligatoires dans une proportion de 90 %, mais sans rendre la réussite de ces mêmes cours obligatoires pour l'obtention du diplôme d'études secondaires (DES). Selon le régime pédagogique de cette époque, les cours obligatoires totalisaient 180 unités et les cours à option, 22. Toutefois, seulement 130 unités étaient requises, dont 42 désignées parmi les cours obligatoires. Ainsi, il était possible d'obtenir un DES en ayant échoué 48 unités, soit l'équivalent de plus d'une année d'études. De plus, très peu d'unités de cinquième secondaire étaient requises pour l'obtention du DES et ce même DES, tel qu'il existait à cette époque, ne permettait l'accès qu'à environ 30 % des programmes collégiaux sans autres préalables (Carpentier, 1993b, p. 25).

Enfin, les transformations profondes qui caractérisaient la société à la fin des années 1980, émergence de la société du savoir, mondialisation et diversité culturelle, amenaient l'école à ressentir un malaise profond face à ces exigences contradictoires en lui demandant de tout résoudre. On la surchargeait de l'intérieur en lui adjoignant une panoplie de partenaires et en multipliant les disciplines, les matières, les cours, les activités et les programmes, lui donnant ainsi l'apparence d'une école *fourre-tout* (gouvernement du Québec, 1986b).

### **L'éducation comme priorité**

Au sortir de la grave crise économique du début des années 1980, les États modernes se sont vus placés devant une situation où ils devaient revoir leur rôle dans l'administration de la chose publique. Des coupures sévères ont accompagné ce rétrécissement de l'État-providence, ceci dans le but d'assurer une plus grande efficacité du système dans un contexte de ressources de plus en plus rares.

L'accession au pouvoir du Parti québécois au milieu des années 1990, et plus particulièrement l'arrivée de Lucien Bouchard en tant que premier ministre, a changé le portrait des finances publiques en axant les contraintes budgétaires sur la poursuite du déficit zéro, tout en s'appuyant en parallèle sur le dégagement d'un vaste consensus socio-économique. Pour ce faire, il fera voter la Loi sur le déficit zéro et s'engagera dans la tenue de deux sommets économiques, l'un au printemps et l'autre à l'automne 1996 (Gouvernement du Québec, 1996a et b). Bien que les coupures aient été dramatiques pour le système éducatif, l'analyse des données démontre que, toutes proportions gardées, le financement de l'éducation fut main-

tenu et même augmenté dans certains cas. Par ailleurs, lors de son allocution d'assermentation de janvier 1996, Lucien Bouchard déclara sans ambages que l'éducation constituait l'une des trois priorités gouvernementales et afin de s'assurer qu'elle demeure ainsi, il nomma Pauline Marois à titre de ministre de l'Éducation et responsable des dossiers de la famille et de la petite enfance.

Parallèlement à ces actions économiques et politiques, des actions éducatives seront enclenchées. Le mandat de la Commission des États généraux est modifié au début de l'année 1996 afin de permettre aux commissaires de dégager des voies d'action plus globales qui furent formalisées dans un plan stratégique présenté au sommet de l'automne 1996, plan qui deviendra le 1<sup>er</sup> plan stratégique du Ministère pour la période 1998-2001. De plus, l'ensemble des participants de la communauté politique, toute idéologie confondue, s'étaient non seulement montrés favorables à faire de la réussite scolaire une priorité, mais également à emprunter les voies d'action dégagées par les États généraux et par la Commission permanente de l'éducation à l'été 1996 (commission de l'éducation, 1996).

## Les solutions

Les réponses provenant de l'autorité politique et de ses instances quant au phénomène de l'échec et de l'abandon scolaires ne consistaient qu'à reconnaître l'existence d'un problème (gouvernement du Québec, 1991; MEQ, 1992) et à lui apporter des réponses de type compensatoire par l'entremise d'un Plan d'action (MEQ, 1992) comportant de nombreuses mesures associées à des sommes d'argent relatives à la pertinence de ces mêmes mesures. Ainsi, bien que l'on ait évoqué les contraintes liées au curriculum dans le document *Chacun ses devoirs* (MEQ, 1992), c'est avec la parution du document *Faire avancer l'école* (MEQ, 1993) et lors de son opération de consultation qu'émerge véritablement l'idée de réformer concrètement certains aspects du curriculum en confiant à un groupe de travail le soin de définir des profils de formation pour les jeunes du primaire et du secondaire, premier réel exercice de révision des curriculums d'une façon globale et intégrée en posant d'abord les finalités de l'éducation.

Les orientations envisagées à cette époque ne se sont pas cristallisées pour plusieurs raisons dont la plus évidente reste le déclenchement des élections générales à l'été 1994, au moment même où était déposé le rapport du Groupe de travail sur les profils de formation au primaire et au secondaire (Groupe de travail sur les profils de formation, 1994), mettant ainsi un frein à cette volonté de revoir en profondeur le curriculum. Cette préoccupation sera cependant reprise par le Parti québécois au début de

l'année 1995 au moment où Jean Garon lance les États généraux sur l'éducation. Gardant comme élément principal la nécessité d'assurer une plus grande réussite, d'autres éléments que la seule révision du curriculum seront cependant pris en compte, notamment intervenir dès la petite enfance, donner plus d'autonomie à l'école et soutenir l'école montréalaise, illustrant ainsi la préoccupation de passer à une approche plus globale du problème de l'échec et de l'abandon scolaires.

Les syndicats, les cadres scolaires et les commissions scolaires ont eux aussi reconnu le problème de l'échec et de l'abandon scolaires, cet élément semblant toutefois moins présent pour les parents et de nature plus sensationnelle pour les médias. Les syndicats et les cadres scolaires reconnaissent aussi la nécessité d'une approche intégrée et globale, et non pas de réformes à la pièce. Toutefois, leur contribution se limitait souvent à énoncer des recommandations générales sur les éléments que le système devait privilégier, mais sans pousser plus loin la réflexion. De plus, les idées qu'ils avançaient reprenaient souvent des travaux d'autres groupes, notamment ceux du Groupe de travail sur les profils de formation et le Conseil supérieur (CSE, 1994b) pour les cadres scolaires, et le rapport Delors (UNESCO, 1996) pour les syndicats.

Le Conseil supérieur de l'éducation, en tant qu'instance consultative à statut permanent, a également contribué au débat visant à faire de la réforme du curriculum un élément central de la lutte à l'échec et à l'abandon scolaires. En effet, le Conseil a d'abord mené une réflexion globale sur le curriculum au cours des années 1980, pensée qu'il a formalisée dans un document résumant sa pensée (CSE, 1992), puis qu'il a reprise dans son rapport de conjoncture 1992-1993 (CSE, 1993a), celui-ci s'appuyant sur six études touchant certains aspects du curriculum (Carpentier, 1993a et 1993b; Fontaine, 1993; Hart, 1993; Sénéchal, 1993a et 1993b). C'est aussi à cette époque que le Ministère crée, dans la foulée de son plan d'action, *Chacun ses devoirs*, un comité sur les ajustements du curriculum. Insatisfait du manque de vision d'ensemble de ces travaux, le Conseil supérieur de l'éducation décide d'entreprendre de sa propre initiative un examen général des curriculums du primaire et du secondaire (CSE, 1994b) au moment même où était mis sur pied le Groupe de travail sur les profils de formation. C'est également à cette époque que, à la suite de la création de la Commission des États généraux sur l'éducation et dans un contexte douteux quant à sa survie comme instance consultative permanente, le Conseil décidait de se lancer dans la rédaction d'un document qui retracerait sa contribution en ce qui avait trait aux curriculums (CSE, 1995a)<sup>3</sup>.

Tenant compte de ce qui précède, il est possible d'affirmer que, parmi les différents participants de la communauté politique, le Conseil supé-

rieur de l'éducation se distingue par sa vision davantage systémique de la solution au problème de la réussite. On remarque également que les solutions envisagées par les instances politiques et le Conseil diffèrent dans le temps. Dans la première partie des années 1990, la réforme du curriculum n'apparaît pas comme une solution pour le Ministère, alors qu'elle l'est depuis longtemps pour le Conseil. Cette polarisation entre les solutions proposées par le Ministère, ses instances politiques et le Conseil s'ame- nuise pour disparaître au milieu des années 1990 où l'on assiste à une plus grande convergence en même temps que les travaux du Conseil sur le curriculum en ce qui avait trait au curriculum tendaient à toucher de plus en plus des éléments afférents.

### **Une percolation des idées à expliquer**

Le projet de curriculum que l'État a proposé en septembre 1997 dans l'énoncé de politique éducative, *L'école, tout un programme*, revêt une forme particulière en ce sens qu'il circonscrit d'abord les éléments généraux auxquels doit répondre le curriculum à mettre en place: la maîtrise des savoirs, la prise en compte des défis mondiaux et le développement d'une société responsable. Ensuite, il énonce les missions auxquelles doit répondre le système d'éducation: instruire, socialiser et qualifier. Enfin, il précise les différents éléments constitutifs du curriculum et qui doivent être opérationnalisés à travers les programmes d'études et le régime pédagogique: l'environnement éducatif recherché, les contenus de formation, l'organisation de l'enseignement et l'évaluation des apprentissages. Ensemble, ces trois catégories d'éléments doivent amener l'ensemble des intervenants scolaires et des élèves à « Prendre le virage du succès » (MEQ, 1997).

Considérés de cette façon, les différents éléments spécifiques du curriculum permettent d'apporter des réponses aux aspects particuliers liés au problème plus général de l'échec et de l'abandon scolaires. Dans ce contexte, l'analyse du processus d'élaboration a permis de démontrer que parmi les différents participants de la communauté politique engagés dans la réforme du curriculum, le Ministère, par ses actions et les groupes et commissions qu'il avait mis sur pied, avait évidemment contribué à l'élaboration du curriculum.

Toutefois, une analyse plus attentive de la contribution des autres participants a démontré que parmi ceux-ci, le Conseil supérieur de l'éducation avait exercé une influence déterminante, non pas seulement sur le choix de réformer le curriculum comme solution générale, mais aussi sur l'ensemble des éléments spécifiques de ce même curriculum formalisé dans l'énoncé de politique. Il serait donc possible de conclure à l'existence



de deux structures d'élaboration, l'une à fonction plus politique, représentée par le ministère de l'Éducation et l'autre, à fonction plus consultative, représentée par le Conseil supérieur de l'éducation. Cette conclusion, bien que séduisante, ne semble pas suffisamment représentative des phénomènes en cause.

Rappelons que le Conseil supérieur de l'éducation est un organisme consultatif de la société civile dont les membres sont nommés par le gouvernement, mais dont le fonctionnement est régi par une loi qui lui est particulière et qui encadre les relations entre les deux appareils. Cette loi prescrit certains aspects de la consultation, notamment celle sur le régime pédagogique ou l'autorisation d'enseigner, mais l'État n'est pas obligé de tenir compte de ces recommandations, rapports, avis et documents divers. En d'autres mots, l'État peut être obligé de demander des avis ou il peut demander des avis, mais il n'est pas tenu de se conformer au contenu de ces mêmes avis. Ainsi, il peut emprunter une toute autre voie que celle que le Conseil supérieur lui indique, à moins que ces avis soient en accord avec ses priorités ou que des facteurs particuliers puissent favoriser cette convergence.

Soulignons que la durée est un élément déterminant, voire capital, dans l'élaboration des politiques éducatives. Ainsi, considérant les changements de structures, de ministres et de gouvernements, considérant le temps écoulé et considérant l'existence de deux structures d'élaboration, comment fut assuré le transfert des solutions envisagées de l'une vers l'autre? Pour répondre à cette question, nous estimons qu'il faut observer l'intervention de certains acteurs qui ont évolué, soit au sein des instances politiques, soit au sein des instances consultatives, soit au sein de ces deux types d'instances, et de tenter d'estimer l'influence potentielle qu'ils auraient pu exercer sur le processus d'élaboration à la lumière des ressources qu'ils auraient pu mobiliser.

### **Les acteurs individuels**

Au sein des participants de la communauté politique dont il a été question dans les pages précédentes évoluent des acteurs qui sont capables de mener une réflexion autonome, critique et libre vis-à-vis du ministère de l'Éducation, mais en même temps une réflexion qui soit opérationnalisable. C'est ainsi qu'à partir de l'analyse des données amassées au cours de l'analyse du processus d'élaboration, il est possible d'identifier deux acteurs individuels qui ont évolué, soit au sein des instances politiques, soit au sein du Conseil supérieur de l'éducation, soit au sein des deux types d'instances : Robert Bisailon et Paul Inchauspé.

On remarque d'abord que ces deux acteurs évoluent, au début des années 1990, au Conseil supérieur de l'éducation. En tant que membres de cette instance consultative à statut permanent, ils ont partagé des préférences semblables au sujet de l'identification du problème, la réussite, et des solutions à lui apporter, en l'occurrence la révision du curriculum, mais aussi d'autres éléments de nature plus systémique. En tant qu'intéressés au sein du Conseil, ils ont exercé des ressources relationnelles et normatives par les liens idéologiques qui les unissaient, mais aussi par l'influence qu'ils exerçaient à l'intérieur même du Conseil, et ce, à la fois sur les autres membres et sur l'orientation des travaux.

Parallèlement, Paul Inchauspé intègre le Groupe de travail sur les profils de formation en transférant non seulement la pensée du Conseil, mais aussi les éléments tirés des travaux préliminaires que le Conseil menait à cette époque (1993-1994) sur la réforme du curriculum. Comme membre de cette instance politique, il remplit à la fois une fonction d'intéressé au sein du Conseil supérieur et une fonction d'agent au sein d'un organisme décentralisé, mais dont le mandat est issu d'une volonté politique exprimée dans le document *Faire avancer l'école*. Dans ce contexte, il possède des ressources normatives, relationnelles et informationnelles.

Par la suite, Paul Inchauspé et Robert Bisailon se retrouvent ensemble à la Commission des États généraux en tant qu'agents où leur expertise développée au Conseil, et au Groupe de travail sur les profils de formation pour Paul Inchauspé, sera transférée dans le nouvel organisme. De plus, alors que Robert Bisailon a complété son mandat au Conseil en tant que président, Paul Inchauspé conserve un double mandat et acquiert même le statut de président par intérim du Conseil supérieur de l'éducation alors que Robert Bisailon acquiert un statut d'acteur plus interne au sens avancé par Lemieux (1995). En effet, en étant nommé coprésident de la Commission des États généraux, il devient un agent au sein d'un organisme autonome, mais soumis à l'autorité des responsables.

Ainsi, au sein de la Commission, Robert Bisailon dispose de ressources relationnelles et normatives. Il y ajoutera des ressources personnelles habilitantes par son rôle de coprésident qui, dans la réalité, sera davantage un rôle de président, disposant d'une autorité quasi totale par laquelle il pouvait donner une orientation particulière aux débats et orienter le contenu de la politique. Dans cet organisme relevant du politique, il se sert de ressources normatives par rapport aux ministres de l'Éducation. En effet, le choix de placer Robert Bisailon à la tête des États généraux ne relève pas d'un choix fait au hasard ; en fait, il est possible d'affirmer que les préférences de Robert Bisailon étaient en adéquation avec celles de Jean Garon, mais surtout avec celles de Pauline Marois qui, en janvier

1997, le nomme sous-ministre adjoint à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire. Dans le cadre de ses nouvelles fonctions, il deviendra celui qui, en quelque sorte, assurera la mise en œuvre de la réforme du curriculum qui s'amorcera en 1998. Il acquiert ainsi le statut de dirigeant dans l'administration en exerçant, en plus des ressources normatives et relationnelles, des ressources statutaires.

Quant à Paul Inchauspé, il exerce son mandat de commissaire tout en étant président par intérim du Conseil, ce qui lui permettra d'exercer des ressources normatives, relationnelles et informationnelles. Puis, en janvier 1997, il devient un agent à part entière en étant nommé président du Groupe de travail sur la réforme du curriculum. Dans cette instance, il dispose de ressources relationnelles, normatives et informationnelles, mais aussi de ressources personnelles habilitantes qui lui permettent d'influencer fortement le contenu de la politique éducative dans le sens de la pensée qu'il a développée au cours des années passées dans les différentes instances du pouvoir politique et du pouvoir consultatif.

### **Conclusion préliminaire**

En tenant compte de ce qui précède, il est possible d'affirmer que le processus d'élaboration, bien que latent au début des années 1990, s'est davantage précisé avec l'arrivée du Parti québécois en septembre 1994 et la création des États généraux au printemps 1995. Il est aussi possible d'affirmer que le contenu de l'énoncé de politique aurait été influencé par l'intervention d'acteurs individuels provenant du pouvoir consultatif dans des organismes dits autonomes, mais rattachés directement à l'autorité politique, ces transferts étant plus marquants pour Paul Inchauspé, où ils ont pu faire valoir leurs préférences. Dans ce contexte, ils ont usé de ressources relationnelles et normatives dans le sens où leurs préférences étaient semblables ou en accord avec les préférences d'autres acteurs au sein des mêmes organisations ou organismes. Il est aussi possible d'affirmer que Robert Bisailon et Paul Inchauspé aient partagé des préférences semblables et qu'usant de ressources relationnelles, ils aient pu influencer le sens de la décision dans le sens de leurs intentions à l'intérieur du Groupe de travail sur les profils de formation, de même qu'au sein de la Commission des États généraux et du Groupe de travail sur le curriculum.

Ces acteurs ont permis que le contenu de la politique élaborée par l'autorité politique et ses instances tire son contenu de l'instance consultative permanente, le Conseil supérieur. Ce transfert fut rendu possible par la mobilité des acteurs positionnés à des endroits et à des moments stratégiques et qui ont opéré à titre de courroies de transmission des concepts,

des valeurs et d'une façon de voir les solutions permettant de répondre au problème de la réussite. En changeant de structures, ils changeaient de statut, ce qui leur permettait d'utiliser de nouvelles ressources que leur conférait leur nouvelle situation.

### **De l'importance de ressources plus décisives**

Ce qui précède montre l'influence potentielle de deux acteurs individuels dans le processus d'élaboration de la politique. Toutefois, bien que leur influence soit nécessaire pour assurer le couplage du courant des problèmes avec le courant des solutions ou des priorités, cette même influence n'est pas suffisante<sup>4</sup>. Il nous faut rechercher la présence d'acteurs disposant de ressources plus décisives s'appuyant sur le recours à l'autorité légitime conférée par l'électorat.

En janvier 1996, Lucien Bouchard nomme Pauline Marois à titre de ministre de l'Éducation où elle exercera son mandat du 29 janvier 1996 au 15 décembre 1998. Puis, dans la perspective de la publication du Livre blanc sur la politique familiale à l'automne 1996 et afin d'assurer une coordination entre les services de garde à l'enfance et l'aide à la famille, que le premier ministre lui confie la responsabilité de la politique familiale et la coordination de son implantation. Elle devenait ainsi ministre de l'Éducation et de la Famille et le Conseil de la Famille et le Secrétariat à la Famille se trouvaient désormais sous sa responsabilité. Aussi, la politique familiale était déposée en janvier 1997 au moment de la publication du plan d'action, *Prendre le virage du succès*, dont la première ligne d'action était justement d'intervenir dès la petite enfance. Les travaux de révision du programme de l'éducation préscolaire furent entrepris à cette époque afin qu'il soit appliqué en septembre 1997 et intégré par la suite au curriculum du primaire et du secondaire.

En tant que responsable, la ministre dispose de ressources statutaires importantes, ressources qui prennent encore plus de force si on les associe à des ressources relationnelles et normatives avec le premier ministre, considérant sa place et son influence au Conseil des ministres et au Comité des priorités et des déclarations du premier ministre en ce qui concernait l'éducation comme étant l'une des trois priorités nationales. Ces ressources statutaires et normatives s'appliquent également par rapport à d'autres acteurs. Malgré que le sous-ministre en titre d'alors soit en fonction depuis plusieurs années et qu'il ait été président du Conseil supérieur au cours des années 1980, elle décide de le remplacer par une autre personne qui lui recommandera la nomination de Robert Bisailon en tant que sous-ministre adjoint et la nomination de Paul Inchauspé à titre de président du Groupe de travail

sur la réforme du curriculum, confirmant encore une fois la priorité qu'elle accordait à l'éducation, et plus particulièrement à la réforme du curriculum. La ministre utilisera des ressources relationnelles avec ces deux acteurs qui en profiteront pour faire valoir leurs préférences auprès d'elle, leurs ancrages dans les deux structures d'élaboration favorisant ce transfert.

### **L'entrepreneur politique**

À cette étape de notre réflexion, le lecteur avisé pourrait soulever une interrogation sur la valeur des conclusions qui précèdent, à savoir que d'autres acteurs des deux pouvoirs aient pu jouer un rôle tout aussi important dans le processus d'élaboration. Il est vrai que d'autres acteurs ont évolué au sein des deux pouvoirs et qu'ils auraient pu exercer des ressources permettant d'influencer le processus d'élaboration afin de donner à l'énoncé de politique un contenu spécifique.

Toutefois, le couplage des courants ne s'effectue pas au petit bonheur des problèmes, des priorités ou des solutions ; en fait, ces courants s'amalgament selon un certain agencement qui résulte de l'intervention d'entrepreneurs politiques. Ceux-ci peuvent être des groupes ou des groupements sociaux, mais aussi des individus qui « mobilisent des ressources et mettent en œuvre des stratégies à propos d'un enjeu pour lequel ils cherchent à obtenir une prise en considération par l'autorité politique légitime » (Lemieux, 1995). Selon Kingdon (1995, p. 180-181), ces entrepreneurs seraient caractérisés par trois catégories de qualités qui nous serviront à analyser leur influence dans le couplage des courants.

Premièrement, l'entrepreneur est capable de se faire entendre par les autorités concernées. Cet aspect repose au moins sur un des trois éléments suivants : de l'expertise en la matière, la capacité à représenter d'autres personnes ou une autorité perçue ou reconnue. Sur le plan de l'expertise, les trois acteurs retenus disposent d'une grande expertise bien que celle-ci semble plus grande pour Paul Inchauspé, compte tenu de son intérêt particulier pour le curriculum et de sa participation en tant que membre du Conseil supérieur, du Groupe Corbo, des États généraux et du Groupe de travail sur le curriculum. Sur le plan de la capacité à représenter les personnes, il apparaît que Pauline Marois possède une telle qualité, bien qu'elle puisse être teintée de préoccupations plus politiques. Pour Robert Bisailon, ses rôles de membre, puis de président du Conseil supérieur et de coprésident des États généraux lui ont conféré des qualités de délégué des différents groupes qu'il était amené à représenter. Pour Paul Inchauspé, il ne semble pas que cette préoccupation, bien que présente, ait constitué pour lui un élément marquant.

En ce qui a trait à l'aspect autorité, il est évident que chacun des acteurs possède cette qualité, mais elle s'exprime différemment. Pour Pauline Marois, ses fonctions de ministre de l'Éducation et de ministre de la Famille lui conféraient une autorité quasi plénipotentiaire en ce qui avait trait à l'éducation. Pour Robert Bisailon, bien qu'il ait toujours exercé des responsabilités qui réfèrent à une autorité certaine, c'est l'absence de ressources statutaires conférées par l'électorat qui le distingue de Pauline Marois. En ce qui concerne Paul Inchauspé, il dispose d'un autre type d'autorité, celle-ci liée à sa vision systémique, à sa connaissance du curriculum et à une grande sensibilité qu'il a pu développer d'abord au Conseil, puis aux États généraux.

La seconde catégorie de qualités requises pour qualifier un acteur donné d'entrepreneur pose que celui-ci est reconnu pour ses connexions politiques et ses habiletés de négociateur. Ainsi, il est sûr que les liens que la ministre entretenait avec le premier ministre, mais aussi avec d'autres acteurs ou groupements éducatifs, notamment les parents et les syndicats, lui ont permis de faire valoir sa conception de l'éducation. Robert Bisailon, quant à lui, a évolué durant de nombreuses années au sein de différents groupes, ce qui lui a permis de se faire valoir tant sur le plan de sa crédibilité que de sa capacité à mener les dossiers qui lui étaient confiés. Pour Paul Inchauspé, il ne semble pas que ce soit ses connexions politiques qui lui aient permis d'évoluer, mais bien davantage son expertise sur le curriculum.

La dernière catégorie, et sans doute la plus décisive selon Kingdon (1995), réfère au fait que les entrepreneurs qui ont du succès sont tenaces et persévérants en ce sens qu'ils sont prêts à investir des ressources pour faire valoir leur position. En fait, ce qui semble distinguer véritablement les trois acteurs retenus d'autres acteurs ayant évolué à la même époque, c'est leur présence décisive tout au long du processus d'élaboration de la politique. Même hors de l'arène éducative et tapis dans l'ombre du système, ils ont continué à développer leurs idées et à les raffiner tout en construisant leur expertise sur le sujet. Sans cette démarche de s'assurer des solutions pertinentes et faisables politiquement, ils ne peuvent s'insérer dans le débat lors de l'ouverture d'une fenêtre politique. À ce moment, ils indiquent quelles sont les solutions reliées aux problèmes qui deviennent prédominants. Ils profitent du mouvement favorable à une priorité politique ou encore, ils soulignent les problèmes significatifs par rapport aux priorités de l'heure (Lemieux, 1995, p. 41).

## Synthèse

Il existerait, dans le processus d'élaboration de la politique éducative, *L'école, tout un programme*, des entrepreneurs qui auraient favorisé le couplage du courant des problèmes (réussite) et du courant des priorités (éducation) en l'associant aux solutions retenues (le curriculum). Ces éléments constitueraient la phase d'émergence qui se serait amorcée suite aux élections générales de septembre 1994, poursuivie avec la création des États généraux au printemps 1995 et qui se serait cristallisée avec l'arrivée de Lucien Bouchard en tant que premier ministre, la nomination de Pauline Marois à titre de ministre de l'Éducation, la modification du mandat de la Commission des États généraux en janvier 1996, ces trois éléments concourant à ouvrir une fenêtre d'opportunité, c'est-à-dire une occasion passagère où les trois courants, les problèmes, les solutions et les priorités politiques, ont été couplés par l'intervention de certains acteurs.

Dans la phase de formulation, les entrepreneurs auraient favorisé le couplage des priorités et des solutions en les associant au problème afin d'en arriver à la politique éducative. Ainsi, dans les suites du Sommet sur l'économie et l'emploi, la ministre indiquait dans son plan d'action qu'elle confiait à Paul Inchauspé le soin de lui faire des recommandations quant au curriculum à mettre en place au primaire et au secondaire, recommandations qui constituèrent l'essentiel de l'énoncé de politique éducative.

Par ailleurs, ces entrepreneurs se situeraient à des niveaux différents du pouvoir politique et du pouvoir consultatif, leur conférant de ce fait des ressources différentes. Toutefois, Robert Bisaillon et Paul Inchauspé, en étant mobiles dans l'un ou l'autre, ou dans l'un et l'autre des pouvoirs, auraient agi à titre de courroies de transmission des notions, des idées et des concepts développés et précisés au Conseil supérieur, et ce, afin de les faire migrer vers les instances politiques et, découlant, vers l'autorité politique. En changeant de structures, leur rôle s'est modifié, leur conférant ou en ajoutant de nouvelles ressources à celles dont ils disposaient déjà, ressources qui leur ont permis en les utilisant de transférer dans la structure formelle d'élaboration les éléments développés dans la structure informelle. Dans ce contexte, les différents moments identifiés, le Groupe de travail sur les profils de formation, les États généraux sur l'éducation et le Groupe de travail sur le curriculum, ont été l'occasion de jeter des passerelles entre les instances politiques et consultatives.

## Bibliographie

Bellavance, M., Patry, M. et Parenteau, R. (1983), *L'analyse des politiques gouvernementales*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 302 p.

- Bellavance, M. (1985), *Les politiques gouvernementales. Élaboration, gestion et évaluation*, Montréal, Les Éditions Agences d'Arc inc., 268 p.
- Carpentier, R. (1993a), *L'évaluation en éducation: situation et développements*, étude réalisée pour le Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de son rapport annuel 1992-1993, Québec, 49 p.
- Carpentier, R. (1993b), *Le curriculum: situation actuelle*, étude réalisée pour le Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de son rapport annuel 1992-1993, Québec, 110 p.
- Commission de l'éducation. (1996), *Les conditions de la réussite scolaire au secondaire*, rapport final et recommandations, Québec, 57 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1991a), *La profession enseignante: vers un renouvellement du contrat social*, rapport annuel 1990-1991 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 57 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1991b), *L'intégration des savoirs au secondaire: au cœur de la réussite éducative*, avis au ministre de l'Éducation et à la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, Québec, 57 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1992), *Le message essentiel du Conseil supérieur de l'éducation*, document de référence, Québec, 90 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1993a), *Le défi d'une réussite de qualité*, rapport annuel 1992-1993 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 71 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1993b), *Pour un accueil et une intégration réussie des communautés culturelles*, avis à la ministre de l'Éducation, Québec, 132 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1994a), *Les nouvelles technologies de l'information et des communications: des engagements pressants*, rapport annuel 1993-1994 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 50 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1994b), *Rénover le curriculum du primaire et du secondaire*, avis au ministre de l'Éducation, Québec, 116 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1995a), *Pour la réforme du système éducatif*, Québec, avis au ministre de l'Éducation, 65 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1995b), *Pour une gestion de classe plus dynamique au secondaire*, avis au ministre de l'Éducation, Québec, 67 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1995c), *Vers la maîtrise du changement en éducation*, rapport annuel 1994-1995 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 91 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1996a), *Contre l'abandon au secondaire: rétablir l'appartenance sociale*, Québec, 112 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1996b), *La réussite à l'école montréalaise: une urgence pour la société québécoise*, avis à la ministre de l'Éducation, Québec, 138 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1996c), *Pour un développement intégré des services à la petite enfance: de la vision à l'action*, avis à la ministre de l'Éducation, Québec, 121 p.
- Conseil supérieur de l'éducation (1996d), *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation*, rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 83 p.
- Fontaine, S. (1993), *L'activité pédagogique: bilan et perspectives de renouveau*, étude réalisée pour le Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de son rapport annuel 1992-1993, Québec, 86 p.



- Gouvernement du Québec (1986a), *La formation professionnelle au secondaire. Plan d'action*, Québec, 38 p.
- Gouvernement du Québec (1986b), *Les actes des États généraux sur la qualité de l'éducation*, Québec, 245 p.
- Gouvernement du Québec (1991), *Notre force d'avenir : l'éducation*, Québec, 25 p.
- Gouvernement du Québec (1993), *Faire avancer l'école*, Québec, 39 p.
- Gouvernement du Québec (1996a), *Sommet sur l'économie et l'emploi. Faits saillants*, Québec, 27 p.
- Gouvernement du Québec (1996b), *Synthèse des projets et mesures annoncées à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi et qui entraîneront la création d'emploi*, Québec, 49 p.
- Gouvernement du Québec (1997), *L'école, tout un programme. Énoncé de politique éducative*, Québec, 40 p.
- Groupe de travail sur les profils de formation (1994), *Préparer les jeunes au 21<sup>e</sup> siècle. Rapport du Groupe de travail sur les profils de formation au primaire et au secondaire*, Québec, 45 p.
- Groupe de travail sur la réforme du curriculum (1997), *Réaffirmer l'école*, Québec, 151 p.
- Hart, S.-A. (1993), *L'enseignement stratégique au primaire et au secondaire et l'approche-programme au collégial : étude de cas*, étude réalisée pour le Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de son rapport annuel 1992-1993, Québec, 74 p.
- Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harpers Collins College Publishers, University of Michigan, 254 p.
- Lemieux, V. (1980), « Théorie de la communication et analyse des politiques », dans Landry, R., *Introduction à l'analyse des politiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, p. 105-137.
- Lemieux, V. (1995), *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 184 p.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1979), *L'école québécoise. Énoncé de politique et plan d'action*, Québec, 163 pages.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1992a), *Chacun ses devoirs. Plan d'action sur la réussite éducative*, Québec, 92 p.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1996a), *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Exposé de la situation*, Québec, 132 p.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1996b), *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires. Rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation*, Québec, 90 pages.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1997), *Prendre le virage du succès. Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*, Québec, 55 p.
- Royer, D., *Du rôle des acteurs individuels dans le processus d'élaboration de la politique éducative, L'école, tout un programme. Une analyse politique de la réforme du curriculum au Québec*, Université Laval, 2006, 269 p.
- Sénéchal, G. (1993a), *La décentralisation en éducation : situation et conditions de développement*, étude réalisée pour le Conseil supérieur de l'éducation dans le cadre de son rapport annuel 1992-1993, Québec, 42 p.

- Sénéchal, G. (1993b), *La mission éducative : état de la question*, étude réalisée pour le Conseil supérieur dans le cadre de son rapport annuel 1992-1993, Québec, octobre 54 p.
- Unesco (1996), *L'éducation : un trésor est caché dedans*, Paris, Commission internationale sur l'éducation pour le 21<sup>e</sup> siècle, 287 p.

#### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Pour une information exhaustive sur le résultat de l'analyse, la lectrice ou le lecteur pourra consulter la thèse de doctorat intitulée «Du rôle des acteurs individuels dans le processus d'élaboration de la politique éducative, *L'école, tout un programme*. Une analyse politique de la réforme du curriculum au Québec» (Royer, 2006). La thèse, dont les fondements théoriques reposent essentiellement sur les travaux de Bellavance (1983, 1985), de Kingdon (1995) et de Lemieux (1980, 1995), a pour objectif d'analyser le processus d'élaboration de la politique éducative, *L'école tout un programme*, politique qui constitue le curriculum du primaire et du secondaire pour les écoles du Québec. La thèse démontre que le Conseil supérieur de l'éducation a exercé une influence déterminante sur le contenu de la politique éducative et afin d'expliquer cette influence, elle fait état de la contribution de certains acteurs ayant évolué, soit au sein du ministère de l'Éducation, soit au sein du Conseil supérieur de l'éducation, soit au sein des deux organismes de façon simultanée ou consécutive.
2. L'ensemble de ces instances peut être défini par le vocable de «communauté politique».
3. Le Conseil soutiendra également les travaux du ministère de l'Éducation en ce qui a trait à d'autres aspects de la réforme de l'éducation annoncée dans le plan d'action, *Prendre le virage du succès* (MEQ, 1997). Ainsi, dans la 1<sup>ère</sup> ligne d'action, *Intervenir dès la petite enfance*, il produira un avis (CSE, 1996c) à la demande de la ministre de l'Éducation, Pauline Marois, avis qui orientera les choix en matière de politique de la petite enfance. En ce qui a trait à la 3<sup>e</sup> ligne d'action, *Donner plus d'autonomie à l'école*, il produira une littérature pertinente sur la profession enseignante (CSE, 1991a, 1991b, 1995b), la gestion de classe au secondaire (CSE, 1995b), les technologies de l'information et des communications (CSE, 1994a), la maîtrise du changement (CSE, 1995c) et le partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation (CSE, 1996d). Pour ce qui est de la 4<sup>e</sup> ligne d'action, *Soutenir l'école montréalaise*, il avait produit, à la demande de la ministre Lucienne Robillard, un avis important sur la nécessité d'accueillir les communautés culturelles dans le système scolaire (CSE, 1993b). Puis, en 1995, il se penchait, à la demande de Pauline Marois, sur la réussite à l'école montréalaise (CSE, 1996b).
4. Pour qu'il y ait émergence et formulation d'une politique, il ne suffit pas que les acteurs puissent recourir à des ressources relationnelles et normatives. Rappelons que dans l'émergence d'une politique, les particuliers et les agents sont les acteurs dont la présence est la moins décisive alors que les intéressés et surtout les responsables sont des acteurs dont la présence l'est. Bien que

tous les atouts puissent servir à infléchir les décisions, ce sont les atouts normatifs et surtout les atouts statutaires qui sont valorisés. Par ailleurs, dans la formulation, les particuliers et les intéressés ne sont pas présents dans tous les cas alors que les agents et les responsables sont des acteurs dont la participation est constante. Ainsi, en plus de ressources normatives, statutaires et humaines, les atouts informationnels et relationnels sont particulièrement valorisés.