

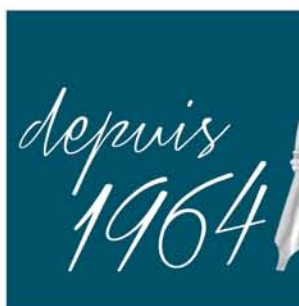
Pour l'amélioration
continue du
curriculum et des
programmes d'études

Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014

SOMMAIRE

Décembre 2014

Conseil supérieur
de l'éducation



Pour l'amélioration continue du curriculum et des programmes d'études

Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014

SOMMAIRE

Les réformes du curriculum et des programmes d'études ont pris naissance au Québec à la fin des années 90. Quinze ans plus tard, où en sont ces réformes? Aborder la question de la conception et de la mise en œuvre des réformes sous l'angle des processus et des trajectoires suivis peut-il aider à comprendre ce qu'elles sont devenues aujourd'hui? C'est ce questionnement qui a conduit le Conseil à examiner la situation des réformes du curriculum et des programmes d'études aux secteurs des jeunes et des adultes.

Le Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014 renferme quatre parties. Dans la **première partie**, pour l'essentiel, le Conseil revisite les textes fondateurs des réformes et situe son rôle au regard des orientations de celles-ci. Par sa fonction, le Conseil supérieur de l'éducation a participé à la formulation de la problématique, des orientations et des enjeux qui ont émergé dans la foulée des États généraux sur l'éducation. Le Conseil a été à la fois une source d'inspiration, un observateur critique et un accompagnateur attentif de ces réformes. Le triple rôle qu'il a joué, pleinement assumé, colore la démarche de ce rapport sur l'état et les besoins de l'éducation.

Le Conseil a procédé à l'examen du contexte politique des quinze dernières années, à l'analyse des points de vue d'acteurs scolaires ainsi qu'à l'étude de plusieurs éléments de l'environnement pédagogique et administratif de ces réformes. Il a cherché à comprendre de l'intérieur comment les acteurs scolaires ont participé à la conception et à la mise en œuvre des réformes, et à prendre conscience des leviers observés et des obstacles rencontrés tout au long du chemin.

Cette analyse de contexte a ainsi permis de constater qu'en 1997, les réformes du curriculum et des programmes d'études s'inscrivaient dans une vaste réforme de l'éducation qui a introduit plusieurs changements. Mentionnons l'instauration de la maternelle 5 ans à temps plein, la création des services à la petite enfance, la fusion des commissions scolaires et la création des conseils d'établissement, des modifications dans les rapports entre le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), les commissions scolaires et les établissements d'enseignement, la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'intégration des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA), le développement et la légitimation des projets pédagogiques particuliers au sein du réseau d'écoles secondaires publiques, une réforme des programmes de formation des enseignants du primaire et du secondaire, l'introduction dans l'enseignement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'établissement d'accommodements raisonnables pour les élèves issus de l'immigration et de diverses cultures et religions, sans oublier diverses actions de valorisation de la formation professionnelle et de lutte contre le décrochage scolaire. Cette longue liste de chantiers et de politiques ou d'actions publiques nationales et locales en éducation illustre le contexte dans lequel se sont insérées les réformes du curriculum et des programmes d'études, un contexte où de multiples priorités, politiques et actions risquaient de s'entrechoquer tellement elles réclamaient toute

l'attention des acteurs de l'éducation, forçant ceux-ci à gérer une surabondance possible d'information, d'injonctions de changement et de mobilisation locale.

Ce contexte est important, car il révèle que, si centrales qu'aient été les réformes du curriculum et des programmes d'études, elles ont néanmoins été mises en œuvre en interaction et parfois en concurrence avec d'autres chantiers lancés au tournant du millénaire.

Pour le Conseil, une réforme n'est, de surcroît, jamais conduite de façon purement rationnelle. La question de ses finalités ne peut être réglée une fois pour toutes. Elle se pose de nouveau chaque fois que les acteurs, y compris ceux qui ont soutenu la réforme, mesurent de plus près le coût et les risques du changement. De plus, la façon de conduire une réforme (de sa conception à sa mise en application) peut faire la différence. Le Conseil s'est intéressé aux stratégies d'élaboration et d'implantation de la réforme de l'éducation et aux stratégies de changement qui ont été mobilisées depuis les États généraux sur l'éducation.

Dans la **deuxième partie**, le Conseil présente les réformes entreprises dans trois systèmes scolaires européens : ceux de la France, de la Belgique francophone et de la Suisse romande, des pays francophones qui ont en commun, entre autres, l'adoption de l'approche par compétences pour l'élaboration de leur curriculum et de leurs programmes d'études. Le Conseil constate que les réformes européennes examinées se sont butées à des difficultés qui ne sont pas étrangères à celles que les réformes québécoises ont connues : la nouveauté et la polysémie du concept de compétence, des ruptures avec la culture pédagogique de la majorité des enseignants, des défis majeurs sur le plan de l'adhésion, de l'implantation et de l'appropriation, des problèmes relatifs à l'évaluation des compétences, notamment transversales, des résistances à l'abandon du redoublement, un leadership ministériel marqué par des changements de cap, des ajustements et des ajouts « à la pièce ». Partout, le bilan à ce jour est mitigé, mais la France, la Belgique francophone et la Suisse romande poursuivent tout de même dans l'axe d'un curriculum et de programmes par compétences, tout en clarifiant certaines dimensions.

Dans la **troisième partie**, le Conseil rend compte des points de vue des acteurs consultés sur divers aspects des réformes à l'étude, tant à la formation générale des jeunes qu'à la formation générale des adultes. Pour le Conseil, il s'agit en quelque sorte « de l'état et des besoins de l'éducation » tels qu'ils ont été formulés par les acteurs eux-mêmes. C'est aussi dans cette troisième partie que le Conseil fait le point sur l'état de la mise en œuvre des réformes du curriculum et des programmes d'études, et qu'il présente les constats pouvant guider les décideurs ministériels et les acteurs scolaires dans la poursuite de cette mise en œuvre.

Le Conseil constate une grande unité de vue sur la pertinence des fondements de la réforme et leur réactualisation. Si l'adhésion à ces fondements est réaffirmée par la grande majorité, cet engagement doit toutefois être nuancé. Le Conseil est en effet d'avis qu'il est grandement fragilisé, voire remis en cause, par le vécu et la pratique, selon les témoignages des acteurs consultés. Un grand nombre de propositions devaient favoriser la concrétisation de ces fondements, par exemple le travail par cycles, la Politique d'évaluation des apprentissages, l'interdisciplinarité et les pratiques de différenciation pédagogique. Dans les

faits, faute de connaissances et de moyens suffisants, ces modalités de mise en œuvre des réformes du curriculum et des programmes d'études n'ont pu atteindre pleinement leur but et, de là, favoriser la réalisation des grands fondements de la réforme de l'éducation.

Le Conseil croit que les consensus issus des États généraux sur l'éducation n'étaient pas aussi clairs et partagés que ce qui était attendu de la part des autorités responsables de leur mise en œuvre. Ainsi, les témoignages reçus révèlent des faits surprenants au sujet de la connaissance et de la compréhension des objectifs de la réforme. Pour les uns, elle poursuit essentiellement des objectifs de rehaussement culturel (combler les lacunes dans les matières essentielles et la culture générale). Pour d'autres, les objectifs visés sont avant tout de nature psycho-cognitive (combler les lacunes sur le plan du transfert et des stratégies d'apprentissage). Pour d'autres encore, ces objectifs sont d'abord économiques (acquisition des compétences vitales pour l'économie de demain). Enfin, une dernière catégorie de croyances est d'ordre sociologique (répondre aux besoins d'une portion de plus en plus importante d'élèves démotivés, désintéressés, etc.). Tout cela révèle des consensus plus ou moins fragiles sur les fondements des deux réformes à l'étude.

Les principaux constats à la formation générale des jeunes

Au primaire comme au secondaire, les grilles-matières ont connu des évolutions qui ne sont pas remises en cause par les acteurs scolaires. Le principal problème signalé a trait à l'existence d'une marge de manœuvre exercée par le conseil d'établissement au regard du temps non réparti dans la grille-matières du primaire. Quant à la grille-matières du secondaire, le Conseil note que la diversification souhaitée se bute à des problèmes d'organisation scolaire, particulièrement dans les écoles de petite taille.

La production du Programme de formation de l'école québécoise (élaboration, implantation et appropriation) a connu d'importantes difficultés qui semblent s'être résorbées au gré du travail d'appropriation effectué et des modifications apportées.

L'évaluation des compétences pose encore d'importants défis aux acteurs scolaires. Les débats portant sur le bulletin unique reflètent bien les malaises entourant cette question, tout comme l'exercice du jugement professionnel ou l'adaptation de l'évaluation dans certains contextes.

Les cycles d'apprentissage sont encore peu établis, tant au primaire qu'au secondaire.

Le leadership pédagogique des directions d'établissement demeure difficile à exercer. Toutefois, là où il est bien présent, il constitue un facteur indéniable de succès de la mise en œuvre des réformes.

La formation initiale et continue du personnel enseignant demeure un enjeu compte tenu de la complexité des réformes et des nouvelles compétences exigées.

L'autonomie professionnelle des enseignants doit être préservée, mais elle s'accompagne aussi de devoirs en matière de formation continue et de développement professionnel.

Le pilotage du changement de même que des réformes du curriculum et des programmes a été problématique à plusieurs égards et a manqué de cohérence et de transparence.

Les principaux constats à la formation générale des adultes

Le Conseil note que les difficultés éprouvées depuis le début de l'implantation des réformes du curriculum et des programmes au secteur des adultes ne sont pas sans parenté avec celles qui ont été constatées au secteur des jeunes.

Le pilotage des réformes accuse des ratés, en raison principalement des reports de la mise en œuvre des programmes de la formation de base commune et de l'absence d'une date butoir et d'un échéancier de travail pour l'ensemble des acteurs concernés.

Le rajeunissement de l'effectif scolaire dans les centres d'éducation des adultes pose des difficultés de tous ordres, compte tenu de l'insuffisance des services complémentaires adaptés aux besoins et à la réalité des jeunes qui les fréquentent.

L'organisation scolaire dans les centres d'éducation des adultes entraîne des défis importants pour ce qui est de l'implantation des réformes (entrées et sorties variables, groupes multiniveaux et multimatières, etc.). De plus, le statut précaire d'une majorité d'enseignants rend plus complexes les activités d'appropriation des réformes, la formation continue, le travail en équipe-cycle, etc.

Les nouveaux programmes d'études, l'approche par compétences, les domaines généraux de formation, les compétences polyvalentes ainsi que l'évaluation des apprentissages se heurtent aux mêmes difficultés que celles du secteur des jeunes.

Enfin, dans la **quatrième partie**, le Conseil analyse l'ensemble des données recueillies sous l'angle de leur légitimité.

Une légitimité à renforcer

L'élaboration d'un curriculum est une œuvre politique, dans la mesure où il exprime ce qu'une société souhaite transmettre aux jeunes générations et la vision qu'elle a du monde. Qu'une pareille opération engendre des controverses dans une société pluraliste et différenciée comme la nôtre, rien n'est plus normal. Mais rien n'est plus difficile aussi à vivre au sein d'un champ qui, pour donner les fruits escomptés, doit, sur le plan de l'action, faire preuve d'une certaine cohérence et d'une continuité.

Pour le Conseil, la légitimité des réformes du curriculum et des programmes d'études est un enjeu majeur et une condition essentielle de leur réussite. Elle doit être forte au départ du changement, maintenue en cours de mise en œuvre et adaptée aux situations concrètes aux différents moments du processus. En effet, c'est souvent en cours de route que les enjeux et les conflits de valeurs, d'idées et d'intérêts se précisent. Pour autant qu'une réforme du curriculum puisse prendre plusieurs années, voire des décennies, avant de porter pleinement ses fruits, sa légitimité apparaît d'autant plus cruciale et nécessite constamment une réaffirmation et un renouvellement. Le Conseil conclut qu'il faut renforcer les trois formes de légitimité des réformes : la légitimité morale (savoir et juger si ce que fait

l'organisation est la bonne chose et si cela renvoie à des valeurs et à des croyances socialement partagées), la légitimité pragmatique (faisabilité d'une pratique et intérêt de sa mise en œuvre) et la légitimité cognitive (caractère compréhensible de l'activité organisationnelle). Il formule trois orientations qui, à son avis, sont de nature à éclairer le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science ainsi que l'ensemble des acteurs scolaires sur les suites à donner à ces réformes.

Ces trois orientations reposent sur une vision du changement éducatif que le Conseil propose pour les années qui viennent. Suivant celle-ci, il n'apparaît guère approprié de concevoir des réformes, des programmes « mur à mur » et uniformes, *top-down*, forçant chaque matière à entrer dans un moule standardisé, maximisant la dimension de rupture au détriment de la continuité et enjoignant les acteurs à opérer un changement « paradigmatique », le tout « à la vitesse grand V ». Comme il a été possible de le constater au cours des dernières années, cette vision du changement engendre des effets contre-productifs, des controverses et des débats de peu d'utilité, de fortes résistances et une mise en œuvre variable. Aux yeux du Conseil, la solution n'est pas de suivre de nouveau la même démarche, comme le Québec a eu tendance à le faire tous les quinze ans depuis la Révolution tranquille, d'abord avec des programmes cadres en rupture avec les programmes « catalogues » des années 50, puis des programmes par objectifs en rupture avec les programmes cadres des années 60 et récemment des programmes dits par compétences, présentés comme radicalement différents des programmes des années 80.

ORIENTATION 1

SE RÉAPPROPRIER COLLECTIVEMENT LES FONDEMENTS DU CURRICULUM ET DES PROGRAMMES D'ÉTUDES EN SE SOUCIANT DE LEUR APPLICABILITÉ

Dans une perspective de légitimité morale, on ne peut faire l'économie d'une réflexion profonde sur les fondements des réformes qui sont à l'œuvre. Par cette orientation, le Conseil invite le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science ainsi que l'ensemble des acteurs scolaires à revisiter les finalités des réformes, à les mettre à jour et, le cas échéant, à se les réapproprier. Cette orientation est exigeante, car elle suppose qu'on fasse l'effort de comprendre le sens des changements souhaités et qu'on accepte de préciser les intentions, de débattre sereinement des enjeux en présence, d'éviter la dispersion, de se donner des priorités et de réitérer l'engagement et l'adhésion à l'égard des fondements des réformes de l'éducation, du curriculum et des programmes d'études.

Le Conseil invite le ministre à vérifier sans cesse l'état des consensus sur les fondements des réformes et à entretenir un dialogue permanent avec les acteurs scolaires sur les besoins et les enjeux en présence. Lorsque les orientations et le sens du changement sont clairement établis, les responsables locaux demeurent pleinement en charge du choix des moyens et des actions nécessaires, et ce, dans le respect des dynamiques et des cultures institutionnelles. Il importe toutefois de faire le point régulièrement pour réguler l'action, et assurer la cohérence et la cohésion du système. En somme, le rôle de guide dans la mise en œuvre d'une réforme exige une longueur d'avance sur l'ensemble des partenaires chargés de la mettre en œuvre à tous les paliers du système.

À cet égard, le Conseil considère donc qu'il est essentiel de surveiller l'état des consensus sur un certain nombre de fondements :

- l'appui aux fondements d'éducabilité de tous les enfants, de réussite du plus grand nombre et d'égalité des chances;
- la promotion d'une éducation de qualité pour tous : le rehaussement des exigences de formation, le rehaussement culturel des programmes d'études et un projet de formation qui répond aux grands enjeux sociétaux;
- l'appui à la décentralisation et à la responsabilisation des communautés locales;
- la reconnaissance des parents comme partenaires de l'école.

ORIENTATION 2

SORTIR DE CERTAINES IMPASSES QUI PARALYSENT LES DOSSIERS À CARACTÈRE ÉDUCATIF

Il est probable que des sujets comme la réussite éducative de tous, l'intégration des EHDAA, le savoir et les compétences transversales, l'importance de tel ou tel champ de connaissances et les visées de la formation (formation critique du citoyen ou « utilitarisme ») créeront toujours des controverses. En ce sens, il faut accepter les exigences démocratiques d'un dialogue permanent et constructif sur ces sujets : la prise en compte par les acteurs de l'intérêt des élèves et de leur avenir, une délibération respectueuse de la diversité des opinions et des pratiques professionnelles, un souci de converger, non pas sur des consensus superficiels et de façade, mais sur des voies d'action concrètes, leur suivi systématique et leur évaluation rigoureuse. Ainsi, les controverses et les conflits de valeurs ne seront pas évacués, mais ils pourront être plus raisonnables et sources d'évolutions positives.

En matière de légitimité pragmatique, le Conseil invite tous les acteurs de l'éducation à débattre sereinement des enjeux éducatifs qui secouent périodiquement le système scolaire québécois. Devant certaines difficultés importantes ou sur des sujets controversés, en présence d'une impasse, il faut participer à la résolution des problèmes et trouver la voie du compromis. Nul ne peut demeurer en marge des débats et se comporter en spectateur passif. Nul ne peut demeurer éternellement sur ses positions, paralysant ainsi toute évolution possible. La résolution de ces problèmes peut se faire de diverses manières : les conférences de consensus, la recherche-action et l'expérimentation à petite échelle sous forme de projets pilotes semblent des moyens tout indiqués pour trouver une certaine « praticabilité » ou la voie du compromis. Des dossiers requièrent de la bonne volonté et de l'accompagnement. Au nombre des impasses mentionnées par le Conseil, citons les suivantes :

Les fonctions de l'évaluation

- Comment répondre aux attentes de toutes les catégories d'acteurs au regard de l'évaluation des apprentissages? Comment faire évoluer les représentations sociales à l'égard de l'évaluation, tout en prenant en compte ces attentes, parfois contradictoires?

L'utilisation des résultats de la recherche en éducation

- Au sujet des savoirs d'expérience et des résultats de la recherche en éducation, comment soutenir un dialogue qui permette un rapprochement et un changement dans les représentations et les actions?

L'autonomie professionnelle dans un contexte de collégialité

- Comment concilier les diverses conceptions de l'autonomie professionnelle avec les visées de collaboration et de collégialité poursuivies par les deux réformes? L'organisation actuelle du travail favorise-t-elle l'exercice de l'autonomie professionnelle?

La vocation des centres d'éducation des adultes

- Comment concilier le rajeunissement de l'effectif des centres d'éducation des adultes avec leur vocation traditionnelle particulière et le caractère andragogique de leurs approches éducatives? Dans un contexte de raréfaction des ressources, la présence de plus en plus importante de jeunes de 16 ans ou plus dans les centres d'éducation des adultes risque-t-elle de brimer l'expression de la demande de la part d'adultes qui ont des besoins différents mais tout aussi importants (alphabétisation, littératie, réinsertion sociale, etc.)?

Les cycles d'apprentissage

- Comment concilier le déploiement des réformes du curriculum et des programmes avec la nature du deuxième cycle du secondaire?

ORIENTATION 3

Adopter une approche graduelle et itérative au regard de l'élaboration et de la mise en œuvre du curriculum et des programmes d'études.

Aux yeux du Conseil, l'État, dans l'exercice de sa responsabilité qui consiste à piloter le système d'éducation, y compris dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un curriculum formé de programmes d'études nationaux, doit faire autrement et mieux. Dans le cadre de finalités formulées par l'autorité légitime, il s'agit de concevoir le curriculum et les programmes comme des chantiers de travail vivants, évoluant à la lumière des transformations de la société et de sa vision de l'avenir, des connaissances disciplinaires et didactiques, de l'expérience du personnel enseignant et des caractéristiques des élèves. L'amélioration continue est par définition variable et particulière à chaque programme. Si le curriculum doit être conçu comme un travail sans cesse à parfaire, il est important de se doter d'outils de suivi et d'en partager les données. Le Conseil demeure étonné de constater combien peu de données existent sur ce qui est réellement enseigné dans les classes du Québec. Si les décisions portant sur les finalités et la structure d'un curriculum national sont d'une très grande importance, ce qui importe ultimement, c'est le curriculum enseigné en classe et appris par les élèves.

En ce qui a trait à la légitimité cognitive, le Conseil soumet à l'attention des acteurs scolaires qu'au lieu de la conception de profondes et radicales remises en cause tous les quinze ans, le temps apparaît propice pour une démarche plus graduelle et itérative, faisant appel à une expertise plus large et variée (mettant à contribution les acteurs concernés, notamment les

associations professionnelles d'enseignants), facilitée et soutenue par des dispositifs crédibles, stables, durables et experts permettant de valider les programmes avec rigueur et transparence et de maximiser l'appropriation du curriculum par les enseignants, les élèves et leurs parents. Même si le contexte budgétaire actuel est peu favorable à la création de nouvelles structures, le Conseil estime qu'il serait pertinent de doter le système d'éducation québécois d'un observatoire du curriculum, apte à fournir des analyses et des évaluations du curriculum enseigné et appris, qui soit reconnu comme crédible et doté d'une certaine indépendance à l'égard du MELS.

En énonçant cette troisième orientation, le Conseil invite le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science ainsi que l'ensemble des acteurs scolaires non seulement à « faire autrement » en matière d'élaboration et d'implantation du curriculum et des programmes, mais aussi à adopter une approche progressive pour la consolidation de leur mise en œuvre.

Conclusion

Dans ce rapport sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil a voulu dresser un état de situation concernant l'élaboration et la mise en œuvre des réformes du curriculum et des programmes d'études, déterminer les principaux obstacles rencontrés et les leviers qui ont favorisé ces deux réformes, et cerner ce qui a été réalisé et ce qu'il reste à accomplir.

Pour favoriser l'amélioration du curriculum et des programmes d'études, le Conseil estime qu'est arrivé le temps des finalités mieux cernées et convenues, des priorités plus précisément nommées, des ajustements, des clarifications et des corrections concrètes là où cela s'impose au dire des acteurs de première ligne, des évaluations mieux déclinées et plus cohérentes, ainsi que des voies de sortie d'impasses paralysantes. Cet ensemble d'actions est significatif. Ce n'est pas une mince affaire de s'y atteler, mais cela apparaît porteur d'une véritable amélioration de la qualité de l'apprentissage des élèves du Québec. Cela exige un pilotage ministériel clairement affiché, ferme pour les objectifs mais souple pour les moyens, stable et constant, et en partenariat avec les acteurs concernés. Pour l'essentiel, voilà le message livré par le Conseil supérieur de l'éducation à l'intérieur du Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014, intitulé *Pour l'amélioration continue du curriculum et des programmes d'études*.