

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

**DÉCENTRALISATION ET AUTONOMISATION DES CEGEP :
LA PRODUCTION D'UN EFFET-ÉTABLISSEMENT**

Par

Sylvie DE SAEDELEER

Département de sociologie

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des Études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophiae Doctor (Ph. D.) en sociologie

Août, 2002

© Sylvie De Saedeleer, 2002

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

**Décentralisation et autonomisation des CEGEP :
la production d'un effet-établissement**

présentée par :

Mme Sylvie DE SAEDELEER

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

M. Marcel FOURNIER
président-rapporteur

M. Jacques HAMEL
directeur de thèse

M. Guy ROCHER
membre du jury

M. Vincent LEMIEUX
examineur externe

Mme Lucie HÉON
représentante du doyen de la FES

RÉSUMÉ

En matière d'éducation, le Québec est entré dans une ère de décentralisation depuis le milieu des années 1980. Avec le transfert de compétences de l'État vers les CEGEP et leurs acteurs, les questions liées à l'autonomie des établissements se multiplient. De plus, de nouvelles interrogations portant sur la production de ce que les sociologues de l'éducation appellent un effet-établissement c'est-à-dire, d'accords locaux sur ce qu'il est « bon et juste » de faire dans l'exercice de l'autonomie de l'établissement, voient le jour. L'étude doctorale présentée ici vise à apporter de nouvelles connaissances en sociologie des établissements scolaires sur (1) la décentralisation du palier collégial au Québec, (2) l'autonomie des CEGEP et (3) le processus de production d'un effet-établissement.

Dans un premier temps, la thèse dresse le portrait historique de l'évolution des CEGEP, du rapport Parent à aujourd'hui. Cette étape permet d'identifier les dynamiques sociales qui sont à l'origine du mouvement de décentralisation actuellement en cours.

Dans un second temps, les concepts de décentralisation (Lemieux, 1997), d'autonomie (Rocque et *al.*, 1999) et d'effet-établissement (Picquenot, 1997) font l'objet d'une attention particulière. Utilisés dans diverses disciplines pour l'étude de différents objets, ces concepts sont repris et redéfinis dans un cadre propre à l'étude de l'autonomie des CEGEP. Deux hypothèses de recherche permettent d'orienter notre réflexion : l'une porte sur l'interprétation de la dynamique globale pour la qualifier non pas de décentralisation mais de centra-décentralisation (Lemieux, 1997); l'autre s'appuie sur la théorie des arrangements locaux de Derouet (1992) et considère qu'une autonomisation n'apparaît possible que si les acteurs concluent des accords locaux afin de remplacer des accords nationaux aujourd'hui

disparus. La méthode employée pour recueillir nos données est de nature qualitative. Elle s'appuie sur des entrevues réalisées avec des experts du milieu collégial et des acteurs d'un CEGEP reconnu comme étant particulièrement autonome.

Les résultats visent à (1) qualifier le mouvement de décentralisation à l'oeuvre dans les CEGEP (dévolution ou délégation), (2) identifier les marges d'autonomie nouvellement acquises grâce à la législation, (3) mettre à jour le point de vue des répondants sur ce qu'ils pensent être l'autonomie d'un CEGEP, et (4) dégager les éléments qui influencent les points de vue des répondants. Le dernier chapitre présente le cas d'un établissement particulièrement autonome et permet de vérifier si les éléments mentionnés par les experts comme influençant la capacité d'autonomie d'un CEGEP sont pertinents et se retrouvent dans l'observation d'un cas concret. Il met également en lumière des éléments internes qui viennent compléter la première analyse.

Les résultats mettent de l'avant qu'au Québec, dans la législation, l'État décentralise effectivement les moyens mais, en même temps, centralise les prises de décisions concernant les fins. Dans les établissements, un double mouvement de centralisation et de décentralisation oppose les administrateurs et les enseignants. Ce contexte provoque des confrontations, et parfois des conflits, peu propices à la prise locale de décisions nécessaire à l'exercice de l'autonomie d'un établissement. L'analyse des pratiques argumentatives permet de conclure que l'exercice de l'autonomie d'un CEGEP dépend de caractéristiques objectives (taille, situation, carte des programmes, etc.) mais également d'éléments subjectifs comme la capacité des acteurs à produire un effet établissement.

Mots clés : Sociologie – Éducation – CEGEP – Décentralisation – Autonomie – Effet-établissement

ABSTRACT

As regards education, since the mid 1980's, Quebec entered an era of decentralization. With the transfer of competences from the State towards the CEGEP system, questions relating to the autonomy of school-establishments have multiplied. Moreover, new interrogations relating to the production of what sociologists of education call a school-effect i.e., local agreements on what is « good and right» to do in the exercise of an establishment's autonomy are coming up. The doctoral study presented here aims at bringing new knowledge in sociology of the school establishments on (1) the decentralization of the collegial system in Quebec, (2) the autonomy of CEGEP and (3) the production process of a school-effect.

Initially, the thesis draws a historical portrait of the evolution of the CEGEP system, from the Parent Report to today. This initial phase of the study makes it possible to identify the social dynamics which are at the origin of the now existing decentralization process. Secondly, the concepts of decentralization (Lemieux, 1997), autonomy (Rocque and *al*, 1999) and school-effect (Picquenot, 1997) are presented. Used in various disciplines, these concepts are reconsidered and redefined within a framework suitable for the study of CEGEPs' autonomy. Two assumptions guide our discussion: One relates to the interpretation of total dynamics in terms of center-decentralization (Lemieux, 1997) instead of decentralization; the other rests on Derouet's (1992) theory of local arrangements and considers that the use of autonomy is possible if the actors conclude local agreements in order to replace national agreements which no longer exist.

The data collection method is qualitative. Interviews were carried out with experts within the colleges as well as with actors from a CEGEP recognized as being particularly autonomous.

The results aim to (1) qualify the movement of decentralization within the CEGEP (devolution or delegation), (2) identify the margins of autonomy lately acquired through legislation, (3) document the points of view of actors on what is a CEGEP's autonomy, and (4) sort out the elements which influence these points of view. The final chapter presents the particular case of an autonomous establishment and validate the factors mentioned by the experts as influencing the autonomy of a CEGEP. It also clarifies internal elements which supplement the first analysis.

The results show that, in the legislation, the State does in fact decentralize the means and, at the same time, centralizes the required decision-making processes. In school establishments, a movement of centralization and a movement of decentralization opposes administrators and teachers. This context causes confrontations, and sometimes conflicts, not favourable to local decision making necessary for the autonomy of an establishment. Analysis of the argumentative practices makes it possible to conclude that the exercise of autonomy of a CEGEP depends on objective factors (size, situation, chart of the programs, etc.) and also on subjective elements such as the capacity of the actors to produce a school-effect.

Key words: Sociology – Education – CEGEP – Decentralization –
Autonomy - School- effect

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	i
ABSTRACT.....	i) a
TABLE DES MATIÈRES.....	iii
REMERCIEMENTS.....	viii
LISTE DES TABLEAUX.....	ix
LISTE DES FIGURES.....	x
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : L'ÈRE DE LA CENTRALISATION ÉTATIQUE (DE 1967 À 1985).....	12
Introduction.....	12
1. La situation avant 1967.....	13
1.1. Le système scolaire.....	13
1.2. Les collèges classiques.....	15
2. La réforme du système scolaire de la fin des années 1960.....	17
2.1. La Commission Parent.....	17
2.2. Un nouveau système scolaire : l'ère de la centralisation.....	18
2.3. Le palier collégial.....	20
2.4. Pour l'enseignement collégial public: les CEGEP.....	22
3. L'évolution des CEGEP.....	25
3.1. De la fin des années 60 au début des années 1970 : la lutte des groupes sociaux.....	25
3.2. Le milieu des années 1970 : quand le pouvoir syndical s'impose..	28
3.3. De la fin des années 1970 au début des années 1980 : le soucis de rationalisation et d'évaluation.....	32
3.4. Du début au milieu des années 1980 : la perte du pouvoir des centrales syndicales.....	35
3.5. La réduction de l'autonomie des CEGEP (entre 1967 et 1979).....	41
Conclusion.....	47
CHAPITRE II: L'ÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ÉTATIQUE (DE 1985 À NOS JOURS).....	49
Introduction.....	49
1. La réforme du « renouveau » de 1993.....	50
2. La répartition des compétences.....	54
2.1. Dans le domaine pédagogique.....	54
2.2. Dans le domaine administratif.....	63
2.2.1. L'imputabilité et la reddition de comptes.....	63
2.2.2. La gestion des ressources humaines.....	65

2.2.3. L'évaluation	65
2.2.3.1. Les plans de réussite	71
2.3. Dans le domaine financier	76
Conclusion	78

CHAPITRE III : LE CONTEXTE DES ANNÉES 2000	80
Introduction	80
1. La clientèle des CEGEP	80
2. Le contexte international	84
3. Les définisseurs du réseau des CEGEP	87
3.1. Les cadres institutionnels	88
3.1.1. La Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel	88
3.1.2. Le Règlement sur le régime des études collégiales	89
3.1.3. Les conventions collectives	89
3.1.4. Les arrangements locaux et les lettres d'entente	89
3.1.5. Le Régime budgétaire et financier	90
3.2. Des partenaires multiples	93
3.2.1. Les partenaires institutionnels des CEGEP	94
3.2.2. Les partenaires liés à la coordination et à la concertation	95
3.2.2.1. Les services d'admission	95
3.2.2.2. Les organismes de concertation	96
3.2.2.3. Les regroupements	97
3.2.3. Les associations	99
3.2.4. Les fédérations	100
3.2.5. Les autres partenaires	105
Conclusion	106

CADRES THÉORIQUE, D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIQUE

CHAPITRE IV: LE CADRE THÉORIQUE	109
Introduction	109
1. Le concept de décentralisation	110
1.1. Sa définition	110
1.1.1. La centra-décentralisation	112
1.1.2. Les attributions	113
1.1.3. Décentralisation de gestion ou de gouverne	114
1.2. Les dimensions de la décentralisation	115
1.2.1. La décentralisation au sein d'une même organisation	115
1.2.2. La décentralisation entre organismes qui font pas partie de la même organisation	117
2. Le concept d'autonomie	120
2.1. Sa définition	120
2.1.1. L'autonomie comme droit	122
2.1.2. L'autonomie comme capacité	123

2.2. Les types d'autonomie.....	125
2.3. Les formes d'expression	127
2.4. Processus d'autonomisation	128
3. Le concept d'effet-établissement	131
3.1. Sa définition	131
3.2. L'effet-établissement en tant que production d'accords	138
3.2.1. La production d'accords au sein de l'établissement	138
3.2.2. Les types d'accords : arrangement et compromis	142
3.2.3. Des accords qui soient « locaux ».....	143
Conclusion	149

CHAPITRE V : LE CADRE D'ANALYSE..... 150

Introduction	150
1. Les hypothèses de recherche	152
1.1. La présence d'une dynamique de centra-décentralisation plutôt que de simple décentralisation	152
1.2. La nécessité d'élaborer des arrangements locaux pour remplacer les accords nationaux.....	153
2. Le cadre d'analyse.....	154
2.1. La décentralisation	154
2.1.1. Les types de décentralisation possibles du palier collégial	155
2.1.2. Les attributions	157
2.1.3. Le CEGEP et ses acteurs	160
2.2. L'autonomie des CEGEP	161
2.2.1. L'autonomie de droit	161
2.2.2. La capacité d'autonomie	166
2.3. L'effet-établissement	167
Conclusion	171

CHAPITRE VI: LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE..... 174

Introduction	174
1. Mise en lumière de la dynamique : la phase descriptive	175
2. La phase empirique.....	176
2.1. La méthode de l'entrevue	176
2.2. Les entrevues « exploratoires »	178
3. L'étude de cas	182
3.1. La méthode de cas.....	182
3.2. L'établissement présenté comme cas.....	183
3.3. Les acteurs rencontrés	185
3.4. La grille d'entrevues	188
3.5. Les documents internes	189
3.6. Les accords locaux.....	190
Conclusion	192

RÉSULTATS D'ANALYSE

CHAPITRE VII : L'AUTONOMIE CONCÉDÉE ET ATTENDUE DES CEGEP	195
Introduction	195
1. Les compétences	196
1.1. Le domaine des ressources	196
1.1.1. Les ressources humaines	196
1.1.2. Les ressources financières	202
1.2. Le domaine pédagogique.....	207
1.2.1. L'élaboration des programmes d'études collégiales (DEC).....	207
1.2.2. L'élaboration des programmes d'attestations d'études collégiales (AEC)	219
1.3. Le domaine administratif.....	223
1.3.1. L'évaluation	223
1.3.2. La reddition de comptes.....	224
2. Les sources de financement	226
3. L'attribution des postes d'autorité.....	227
Conclusion	229
CHAPITRE VIII: LA CAPACITÉ D'EXERCICE DE L'AUTONOMIE DES CEGEP	233
Introduction	233
1. La définition de l'autonomie par les acteurs	234
1.1. L'autonomie et les responsabilités.....	234
1.2. Une autonomie contrainte	242
2. Les éléments qui déterminent la capacité d'autonomie d'un CEGEP	245
2.1. Le site d'un CEGEP	246
2.1.1. La situation géographique.....	246
2.1.2. Les ressources financières	249
2.1.3. Le style de gestion	249
2.1.4. L'offre éducative.....	251
2.1.5. La taille de l'établissement.....	254
2.2. Les modèles de justice	256
2.2.1. La confrontation	256
2.2.2. La dénonciation	260
2.2.2.1. Système centralisé versus système atomisé	260
2.2.2.2. Concurrence entre établissements : émulation ou compétition	266
2.3. La conciliation des modèles de justice	270
Conclusion.....	277
CHAPITRE IX : L'EXEMPLE D'UN CÉGEP	280

Introduction	280
1. Illustration de l'autonomie d'un CEGEP à travers le temps.....	282
1.1. La première phase : la création	282
1.2. La seconde phase : la confrontation	284
1.3. La troisième phase : l'autonomisation	287
2. L'influence du site.....	290
2.1. La situation géographique	290
2.2. Les ressources financières	291
2.3. Le style de gestion	293
2.3.1. Les arrangements locaux.....	296
2.3.2. Les accords informels : les accords informels	300
2.3.3. Les sujets en discussion	305
2.4. L'offre éducative.....	307
Conclusion.....	309
CONCLUSION	311
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	322
ANNEXES	336

REMERCIEMENTS

La réalisation d'une thèse de doctorat m'a souvent fait penser à la réalisation d'un film où les personnes, oeuvrant dans le monde de l'éducation, seraient les acteurs et les publics principaux, alors que j'occuperais le rôle de réalisateur. Sans ces derniers, les études en sciences sociales n'auraient pas leur raison d'être. Ils sont au cœur de l'action et c'est pour cette raison que mes premiers remerciements s'adressent à eux.

La thèse présentée doit également beaucoup à ceux qui ont su diriger, influencer et conseiller le réalisateur. Dans ce cadre, Jacques Hamel, Claude Lessard et Brigitte Voyer ont laissé des traces invisibles mais considérables. Les chercheurs, étudiants, professionnels rencontrés de part et d'autres, notamment au Groupe de recherche sur les aspects sociaux de la prévention et de la santé (GRASP) ainsi qu'au Laboratoire de recherche et d'intervention portant sur les politiques et les professions en éducation (LABRIPROF), ont également été de précieux conseillers. Que toutes ces connaissances, devenues pour certaines des amis au fil du temps, trouvent ici la marque de ma reconnaissance.

Le réalisateur doit également, et peut-être surtout, être diverti, encouragé et supporté dans l'épreuve qu'est la création. Laurence Monnais-Rousselot, Sara La Tour, Tania Callies et Christophe Cusseau ont brillé par leur présence, leur soutien et leur attention, à chaque occasion réaffirmés. Mille mercis ne sauraient refléter toute la gratitude que j'ai à leur endroit.

Enfin, la réalisation de ce film s'est imposée dans la mesure où il permettait à deux êtres de poursuivre une relation qu'ils savaient belle. Cinq ans après, le film ne laisse paraître que dix pour cent des lectures, réflexions et écrits qu'il a suscités. Durant tout ce temps, Daniel Ducharme, mon complice, a tout rendu possible. À cause de lui prenait naissance le projet et grâce à lui, il se terminait. Présent lors des grandes joies comme des terribles peines, ma reconnaissance pour sa patience, sa tendresse, sa compréhension et son amour est infinie.

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU I: Élaboration des programmes techniques : étapes, intervenants, partenaires	60
TABLEAU II : Répartition des documents déposés au ministère du Travail par syndicat	191
TABLEAU III : Récapitulatif des transferts des activités entre l'État et les CEGEP dans le domaine des ressources	206
TABLEAU IV : Récapitulatif des transferts des activités entre l'État et les CEGEP dans le domaine pédagogique	221
TABLEAU V : Autonomie fonctionnelle de droit accordée par la décentralisation	231
TABLEAU VI : Nombre d'ententes locales déposées par type de syndicat	297

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1: Effectif scolaire du collégial – Enseignement ordinaire.....	81
FIGURE 2: Effectif scolaire du secondaire – secteur des jeunes	82
FIGURE 3: Taux de passage du secondaire au collégial.....	82
FIGURE 4 : Répartition des budgets.....	92
FIGURE 5: Répartition des étudiants selon le secteur d’inscription..	184
FIGURE 6: Répartition du personnel à temps plein selon leur poste professionnel.....	184
FIGURE 7: Répartition de l’ensemble des ententes signées par la direction du cégep à travers le temps	298

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AEC	Attestation d'études collégiales
CEEC	Commission d'évaluation de l'enseignement collégial
CEGEP	Collège d'enseignement général et professionnel
CSE	Conseil supérieur de l'éducation
DEC	Diplôme d'études collégiales
DGEC ou Digec	Direction générale de l'enseignement collégial, Ministère de l'Éducation du Québec
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RCMM	Regroupement des collèges du Montréal métropolitain
SRAM	Service Régional d'Admission de Montréal

INTRODUCTION

Lorsqu'il s'agit d'analyser les structures politiques nationales qui existent à travers le monde, on distingue généralement deux types d'État : ceux qui ont un mode de gouverne « centralisé » (la France et le Québec par exemple) et ceux qui, par opposition, ont un mode de gouverne « décentralisé » (comme la Belgique et l'Angleterre). Ce qui différencie principalement ces deux types d'États, c'est l'importance du pouvoir décisionnel qui est accordé aux grandes structures gouvernementales (aux ministères principalement) dans le cas des États « centralisés » par rapport aux pouvoirs local et régional qui sont favorisés dans les États « décentralisés ».

Dans le domaine de l'éducation¹, les États traditionnellement « centralisés » comme le Québec (au niveau d'un appareil laïc ou religieux) concentrent les prises de décisions aux niveaux des structures gouvernementales, en mettant en place des ministères de l'Éducation ayant à leur disposition des parts budgétaires importantes et en « fonctionnarisant » les acteurs qui œuvrent dans ce vaste champ d'activité sociale (notamment les enseignants) afin de permettre à l'ensemble des services et des biens proposés de correspondre à une vision commune élaborée et assurée à l'échelle nationale. Dans ce cadre, les gouvernements des États centralisés apparaissent comme les

¹ Apparaissant comme un moyen de socialisation et d'intégration sociale et professionnelle, l'éducation est prise en charge dans les États centralisés par des systèmes scolaires publics qui ont pour objectif de démocratiser l'accès aux connaissances et d'accroître la mobilité sociale des populations (Cherkaoui, 1993).

garants de l'intérêt général dans ce domaine, en décidant du bien commun, mais en laissant aux instances locales le soin d'appliquer leurs prérogatives sur le terrain.

Or, depuis peu, une nouvelle dynamique vient remettre en question ce type de gouverne. Un phénomène de « globalisation » (Gélinas, 2000) bouleverse l'équilibre des compétences détenues par les États, les institutions publiques et les acteurs du système scolaire.

Les États, dominés par de puissants intérêts économiques transnationaux et supraétatiques, doivent réduire leur implication et leurs dépenses en transférant des compétences à des instances locales (ou régionales). De plus en plus, *les États centralisés décentralisent*.

Phénomène qui touche l'ensemble des pays industrialisés ou en voie de développement, la globalisation force les gouvernements à harmoniser leurs politiques et leurs pratiques afin de favoriser les échanges internationaux (c'est-à-dire favoriser la globalité)². Les États centralisés décentralisent alors que *les États décentralisés centralisent*³ permettant ainsi d'observer à l'échelle mondiale un « équilibre » en matière de gestion des systèmes scolaires.

² Ricupero (1999) précise qu'on attribuait initialement à la globalisation la faculté d'assurer plus de croissance économique avec plus de stabilité grâce à une meilleure allocation des ressources à l'échelle mondiale. Toutefois, depuis la première grande crise financière de la globalisation, déclenchée par la dévaluation par le Mexique de sa monnaie en 1994 suivie par une crise financière en Asie, la globalisation est aujourd'hui perçue comme un processus inévitable qui provoque des crises financières, des pertes d'emplois bien plus que des bénéfices et des opportunités.

³ La comparaison de travaux ou d'observations réalisés en Belgique (Maroy et Dupriez, 2000), au Portugal (Barroso, 2000), en Angleterre (Broadfoot, 2000), en Tunisie (Ayed et Sellami, 2000), en Suisse (Perrenoud, 2001) ou en France (Derouet et Dutercq, 1998a, 1998b) permet d'établir ce constat. Par ailleurs, Meuret et Sallé (1992) présentent une comparaison des mouvements de centralisation et de décentralisation dans onze pays de l'OCDE.

Pour les États qui s'inscrivent dans un mouvement de décentralisation, la situation se complexifie dans la mesure où ce mouvement ne concerne pas toutes les prises de décision. Certaines sont transférées aux acteurs locaux ou aux établissements, et dans ce cas, les acteurs ont la possibilité de décider eux-mêmes des actions qu'ils vont appliquer, alors que d'autres sont plus fortement centralisées à l'échelle nationale. Les États ne se désengagent pas de la vie publique mais modifient la façon dont ils organisent leur système scolaire (Ricupero, 1999).

Ainsi, les États accordent plus d'autonomie aux établissements, mais continuent d'imposer des exigences en matière de *curriculum* et de contrôle. De plus, laissant plus de liberté aux établissements, ils imposent des règles (prescriptives) à suivre et des contraintes pour l'exercice des compétences dont les acteurs, ou les établissements, sont dorénavant mandataires.

Au Québec, Amiot (2000) observe l'amorce d'une dynamique globale de décentralisation c'est-à-dire d'un transfert de compétences de l'échelle nationale à l'échelle locale à partir de l'élection de Jean Lesage en juin 1960. Bien que ce mouvement touche alors divers domaines placés sous la juridiction de l'État, il ne concerne pas encore le domaine de l'éducation qui, lui, se centralise davantage avec, surtout, l'application des propositions de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, couramment nommée la Commission Parent (Parent, 1963-1966), et la création du réseau des Collèges d'enseignements général et professionnel, appelé communément le réseau des CEGEP (CSE, 2001).

Le secteur collégial ne se décentralise qu'au milieu des années 1980, avec la *Loi 37* (1985) qui autorise la (re)négociation locale de certaines matières contenues dans les conventions collectives (voir la liste des matières en Annexe 1). À partir de cette loi, les CEGEP gagnent en autonomie et détiennent la capacité d'établir des relations ou des conditions de travail qui leurs sont propres. Cet effet-établissement, c'est-à-dire cette production d'accords élaborés localement au sein d'un établissement est le premier signe du processus d'autonomisation que vivent les CEGEP d'aujourd'hui.

Dans ce contexte, les CEGEP sont les premiers établissements scolaires à entrer dans une dynamique de décentralisation⁴, d'autonomisation et de production d'un effet-établissement. Ainsi, ils sont à l'avant-garde des grands bouleversements qui touchent aujourd'hui les autres paliers du système scolaire. De plus, les établissements collégiaux, inscrits dans un processus de réforme depuis 1993 (la réforme du « renouveau »), ont acquis une expertise, issue des réussites et des échecs rencontrés sur le chemin du changement.

Aujourd'hui, c'est au tour des paliers primaire et secondaire de suivre le chemin de la décentralisation, de s'ouvrir et de s'imposer les exercices contraignants que sont l'élaboration d'un Projet d'établissement, d'un plan de réussite, mais également de réaliser leur propre évaluation, d'exercer une nouvelle pédagogie, de modifier la

⁴ Nous ne tenons pas compte ici du niveau universitaire qui fut, de tout temps, largement décentralisé.

répartition des responsabilités au sein de l'établissement, etc. (CSE, 1999b).⁵

C'est ainsi que les CEGEP se présentent comme des objets d'étude très pertinents pour saisir le mouvement de réforme qui est à l'œuvre actuellement dans le monde de l'éducation. Les acteurs qui les composent ont pu, bien avant ceux des établissements d'enseignement primaire ou secondaire, réfléchir aux impacts des politiques gouvernementales de décentralisation. En ce sens, ces acteurs bénéficient d'une certaine expérience en la matière qui, si elle est diffusée, peut être bénéfique pour les autres paliers scolaires du réseau québécois ou pour d'autres acteurs scolaires en dehors du Québec.

Dans ce cadre, les CEGEP apparaissent comme des exemples marquants d'établissements soumis à une dynamique décentralisatrice depuis suffisamment de temps pour permettre une première évaluation des conséquences résultant de cette dynamique. C'est pour cette raison que notre recherche doctorale s'intéresse au mouvement de décentralisation de ce palier d'enseignement et à la complexité que revêtent les nouvelles exigences que ce mouvement impose aux acteurs sociaux, dans l'autonomisation des CEGEP et dans la production d'effets d'établissement.

⁵ Toutefois, la situation des paliers primaire et secondaire apparaît, *a priori*, moins complexe que celle du palier collégial. D'une part, pour ces paliers, le mouvement est clairement annoncé avec la *Loi 180* de décentralisation (1997, c. 96, modifie la *Loi sur l'instruction publique*) alors que dans le cas du palier collégial, la décentralisation s'effectue progressivement grâce à des mesures diverses de décentralisation, à partir de 1985 et de plus en plus depuis la réforme du « renouveau » en 1993. D'autre part, les secteurs primaire et secondaire regroupent des organisations qui sont sous la juridiction du Ministère de l'Éducation mais administrées par une organisation intermédiaire : la Commission scolaire de leur territoire. Les CEGEP, eux, sont en relation directe avec le Ministère car ils sont des organismes juridiquement autonomes alors que les écoles primaires et les polyvalentes ne le sont pas.

L'analyse des CEGEP d'aujourd'hui est d'autant plus pertinente que ces établissements se trouvent actuellement confrontés à des situations de conflit et de « crise » entre les groupes sociaux qui les composent.

En effet, les fédérations syndicales (qui, comme l'État, agissent en tant qu'organismes « centres » puisqu'elles négocient, avec celui-ci et la Fédération des cégeps, les conditions et les relations de travail) affichent leurs craintes face à la dynamique en cours (Lebrun, 1997) et engagent les enseignants à y résister en bloquant le processus de décentralisation.

Ces fédérations syndicales lancent le mot d'ordre à leurs membres de refuser de participer aux nouveaux impératifs demandés aux établissements tels que l'élaboration de politiques d'établissements et de pratiques demandant la participation des acteurs (arrangements locaux, évaluation institutionnelle, etc.) (FNEEQ, 2001).

Ce mot d'ordre, largement respecté, entraîne des situations de blocage (symptomatiques des situations de tension et de conflit) dans la majorité des CEGEP. Cependant, tous les acteurs ne résistent pas avec la même ampleur. Ainsi, si certains CEGEP se trouvent actuellement confrontés à des situations de « crise » paralysant toute innovation, et dans certains cas, la bonne marche de l'établissement, d'autres, par contre, savent tirer profit de la nouvelle dynamique.

D'un point de vue opérationnel, s'intéresser au mouvement de décentralisation qui touche les CEGEP, demande d'établir au préalable un état des lieux de la dynamique passée et de la dynamique en cours. Cette étape, relatée dans la première partie de notre thèse, permet de mettre en lumière l'origine de la création de ce réseau

d'établissement et de circonscrire les compétences qui ont déjà été centralisées et qui font depuis quelques années l'objet d'une décentralisation.

Avant tout descriptive, cette étape permet de mettre en lumière les activités qui doivent être dorénavant assumées par les acteurs locaux. Qu'elles soient directement attribuées à l'établissement ou simplement déréglementées, ces compétences sont autant de marges d'autonomie que les acteurs doivent investir pour exercer, localement, les nouveaux pouvoirs qui leur sont transférés et créer des effets d'établissement.

Dans une seconde étape, divers experts du réseau collégial ont été consultés dans le cadre d'une entrevue. Leurs points de vue de la dynamique de décentralisation, d'autonomisation des établissements et leurs interprétations de la situation de « blocage » évoquée précédemment ont été recueillies et colligées dans le but de tracer un premier portrait.

Toutefois, ce portrait est apparu, de l'avis même des experts rencontrés, peu généralisable dans la mesure où il s'appuie sur l'énoncé des points de vue fondés sur des interprétations externes. Une seconde étape est donc apparue nécessaire pour compléter notre analyse et la collecte d'informations auprès d'acteurs internes est apparue incontournable.

L'étude empirique d'un établissement réputé très « autonome » voire « autonomiste » nous est apparu comme étant l'approche la plus adéquate pour vérifier les éléments théoriques préalablement exposés. Cette étude fait l'objet d'une seconde partie et est présentée sous la forme d'une étude de cas.

Afin de comprendre les situations de confrontation et d'émettre une thèse pouvant l'expliquer, quelques questions sont nées de notre réflexion. Tout d'abord, selon les compétences transférées aux établissements, ou centralisées à l'échelle nationale, nous sommes en droit de nous demander de quel type de centralisation ou de décentralisation parle-t-on dans les établissements? Quelles sont les nouvelles marges d'autonomie de l'établissement qui en découlent et quels sont les effets d'établissement qui peuvent émerger?

Parallèlement, pour comprendre les enjeux que l'autonomisation des établissements fait naître, il nous faut connaître comment les acteurs, de parts et d'autres, définissent l'autonomie des CEGEP? Partagent-ils la même définition? Y a-t-il des points de convergence dans le discours des acteurs du milieu collégial qui permettent l'élaboration d'un point de vue commun ou d'une démarche commune? Sur quels points s'entendent-ils? Sur quels points, sont-ils en désaccord?

De plus, quelles sont, selon eux, les caractéristiques des établissements qui jouent en faveur de l'exercice de l'autonomie des CEGEP en général? Les éléments externes? Quels sont les éléments les plus contraignants qui agissent comme des freins à cette autonomie? Quels sont les avantages, les inconvénients, les risques que cette autonomie entraîne selon eux?

Enfin, de façon générale de quels éléments doit-on tenir compte pour évaluer la capacité des CEGEP à assumer et à exercer leurs marges de liberté?

Du point de vue théorique, comme aucun cadre d'analyse n'a pu être trouvé dans la littérature portant sur l'autonomie des établissements scolaires, nous empruntons à la psychopédagogie (développement de l'autonomie des personnes présentant des déficiences intellectuelles) (Rocque *et al.*, 1999) un cadre d'analyse nous permettant de dégager diverses dimensions au concept d'autonomie. Aussi, afin d'analyser et d'interpréter les points de vue recueillis sur l'autonomie des CEGEP, ce cadre nous est apparu comme un excellent cadre initial de référence où l'autonomie « générale » d'un établissement est constituée de plusieurs autonomies « fonctionnelles ».

En fait, notre analyse de la situation est guidée par deux hypothèses de recherche. En premier lieu, nous faisons l'hypothèse qu'en matière de décentralisation, le Québec présente les mêmes contradictions et les mêmes situations paradoxales relevées dans d'autres pays⁶ qui s'expliquent par un double mouvement de centralisation et de décentralisation⁷ qui agit de façon contradictoire sur les groupes d'acteurs qui oeuvrent au sein des établissements.

Cette première hypothèse fait référence au concept de centra-décentralisation développé en sciences politiques par Vincent Lemieux (1997) que nous présentons plus amplement dans cette thèse. Elle sous-tend que les transferts de compétences opérés par l'État ont fait émerger des marges d'autonomie inégales entre les acteurs. Certains

⁶En Belgique (Maroy et Dupriez, 2000), au Portugal (Barroso, 2000) et en Angleterre (Broadfoot, 2000) notamment.

⁷ D'ailleurs, le Conseil supérieur de l'Éducation (1999b) mentionne, pour les niveaux d'enseignement primaire et secondaire, un équilibre entre centralisation et décentralisation (p. 9). Toutefois, cette idée n'est pas développée.

ayant vu leurs marges d'autonomie professionnelle s'agrandir alors que d'autres les ont vu se réduire.

Ensuite, une seconde hypothèse s'appuie sur le fait que les marges d'autonomie nouvellement acquises par les CEGEP, sous la double impulsion de centralisation et de décentralisation de la part de l'État, ne profitant pas à tous les acteurs de la même façon, demandent un travail d'interprétation et de négociation interne afin que chaque groupe d'acteurs trouve son intérêt et accepte d'y participer. Cette seconde hypothèse s'appuie sur les travaux du sociologue Jean-Louis Derouet (1992) qui l'amène à formuler une théorie des arrangements locaux.

Dans un contexte où, au premier abord, les directions d'établissements semblent être les principaux « gagnants » et les enseignants, les principaux « perdants » de cette réforme, les marges d'autonomie des CEGEP apparaissent comme de nouveaux lieux de discussion sur ce qui est « juste et bon » de faire dans l'établissement.

S'inscrivant dans le courant d'une sociologie des établissements scolaires (Derouet, 1988), Jean-Louis Derouet soutient que des conflits et des blocages voient le jour dans les établissements scolaires quand, à l'intérieur de ces derniers, des groupes d'acteurs ne partagent pas les mêmes modèles de justice (c'est-à-dire des mondes de références) et confrontent différents arguments basés sur différents principes de justification. Dans ce cadre, les règles qui garantissent un monde « juste » ne sont pas les mêmes dépendamment des groupes d'acteurs en présence dans les débats. Ils ne partagent pas les mêmes points de vue d'une même réalité.

Selon la théorie des arrangements locaux formulée par cet auteur, dans ce contexte, les acteurs doivent élaborer des accords et des compromis, et renégocier localement des ententes fixées à une échelle nationale afin de dépasser les situations de blocage engendrées par la confrontation des modèles de justice et assurer l'intérêt de toutes les parties. L'intérêt général n'étant plus garanti par l'État, celui-ci doit être redéfini à l'échelle de l'établissement.

Partant de cette théorie, le concept d'effet-établissement, tel que nous le définissons dans notre cadre théorique, permet d'identifier les actions qui ont nécessité l'élaboration d'accords locaux dans le but d'occuper les marges d'autonomie nouvellement octroyées.

Ce faisant, nos résultats de recherche mettent en lumière les mécanismes sociaux qui sont à la source de la dynamique de décentralisation à l'œuvre actuellement au Québec, dans le réseau des CEGEP, et illustrent notre propos dans la présentation d'un cas concret : l'étude d'un établissement dit « autonomiste ». La présente thèse ne vise toutefois pas à observer le processus d'autonomisation dans un CEGEP, elle vise au contraire à recueillir les pratiques argumentatives des acteurs qui vivent la décentralisation afin de les confronter aux pratiques recueillies à l'extérieur.

Sur le plan théorique, la thèse approfondit les concepts de décentralisation, d'autonomie et d'effet-établissement qui seront, à n'en pas douter, largement utilisés dans les prochaines années pour analyser les résultats effectifs de la mise en application d'une décentralisation du palier collégial initiée par les gouvernements québécois depuis le milieu des années 1980.

CHAPITRE I : L'ÈRE DE LA CENTRALISATION ÉTATIQUE (DE 1967 À 1985)

Introduction

Pour comprendre la situation du réseau collégial en général, et des collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP) en particulier, et pour interpréter la dynamique dans laquelle se trouvent actuellement ces établissements, il nous faut revenir sur leurs constructions, sur les justifications qui ont été à la base de celles-ci et sur leurs évolutions.

Dans ce cadre, nous évoquons dans ce premier chapitre la situation antérieure à l'élaboration du réseau des CEGEP tel que nous le connaissons aujourd'hui. Le système scolaire d'alors, et plus particulièrement les collèges classiques, attirent notre attention.

Dans un second point, nous évoquons la Commission royale d'enquête de 1962 et le rapport Parent (Parent, 1963-1966) qui ont contribué à centraliser au niveau de l'État les secteurs d'activités jusque là délaissés aux collèges.

En troisième lieu, nous présentons les divers rapports officiels rédigés sur les CEGEP afin d'observer l'évolution des enjeux prenant lieu à leur rencontre.

1. La situation avant 1967

1.1. Le système scolaire

Jusqu'au milieu du XXe siècle⁸, les enseignements dits « supérieurs », diffusés en langue française, visent une classe sociale restreinte d'élites (scientifiques, religieuses, politiques ou économiques). Dans le système scolaire de l'époque, les universités peuvent compter sur des établissements secondaires préparatoires qui sélectionnent, à leur entrée, les futurs étudiants. Le cours d'enseignement secondaire du Québec se compare alors aux *public schools* d'Angleterre ou au lycée français. Le système scolaire se distingue toutefois par sa longueur et par son caractère « privé ».

Selon Gingras (1992), d'un point de vue structurel, le système scolaire de cette époque défavorise les étudiants francophones car il est plus long que les autres. Contrairement aux autres systèmes (pays européens, provinces anglophones et réseau anglophone du Québec) où l'on peut accéder au premier diplôme universitaire en seize années d'études, le système scolaire québécois demande de dix-sept à dix-neuf années d'enseignement.

Le palier secondaire public est développé avec une diversification des sections « classiques » et « scientifiques ». Les étudiants finissants de la section classique s'orientent massivement vers le privé. Les finissants du secteur scientifique, eux, s'inscrivent dans les classes préparatoires de certaines facultés universitaires ou joignent le marché du travail (Gingras, 1992).

⁸ Pour une présentation générale de l'histoire de l'éducation au Québec, le lecteur peut consulter Dufour (1997).

Les niveaux d'enseignement secondaire et postsecondaire sont alors dominés par le secteur privé religieux (Dufour, 1997). Ainsi, on note dans le rapport Parent (Tome I parag. 79), que du côté français et catholique, le secteur privé a, par tradition, un rôle important dans la structure de l'enseignement secondaire et supérieur.

On note également que l'ancien système scolaire est basé sur l'initiative des corporations scolaires (commissions scolaires). Ce système valorise l'autonomie locale et privée ainsi que la liberté d'enseignement (Tome I parag. 39, 45 et 47). De fait, il est essentiellement basé sur la communauté locale et sur l'initiative de cette dernière.

En 1967, le ministère de l'Éducation dénombre six réseaux parallèles qui dispensent des enseignements collégiaux, soit: (1) les collèges classiques, (2) les écoles normales (d'État ou privées), (3) les institutions d'éducation familiale, (4) les institutions d'enseignement spécialisé, (5) les collèges commerciaux privés et (6) les universités (MEQ, 1967, p. 18-24).

Ces institutions dispensent des formations dans des domaines qui leur sont plus ou moins spécifiques (formations générale, professionnelle et technique) préparant les étudiants à intégrer les universités, le marché du travail ou d'autres établissements d'enseignement.

L'organisation du palier postsecondaire de l'époque est caractérisée par un cloisonnement important des filières, par une forte fragmentation et par une spécialisation de filières parallèles (MEQ, 1967, p. 11).

1.2. Les collèges classiques

Pour l'année scolaire 1966-1967, la Fédération des collèges classiques regroupe quatre-vingt seize établissements dont quatre-vingt une dispensent un enseignement collégial (MEQ, 1967, p. 18).

Pendant longtemps, le secteur religieux fut le seul à offrir, grâce à ses établissements, l'enseignement secondaire qui conduit aux universités. Les collèges dits « classiques »⁹ offrent la seule voie d'accès à certaines facultés. Ils prodiguent des enseignements humanistes¹⁰ mais pas d'enseignements professionnels ou techniques.

Bien qu'importants en nombre, ces établissements ne sont pas coordonnés entre eux et l'enseignement collégial varie d'une faculté des Arts à une autre :

« Il existe trois cours de niveau collégial dans le Québec. Et non seulement en existe-t-il trois, mais ils sont de durée différente: à Laval, le cours collégial est de deux ou trois ans, à Montréal et à Sherbrooke, il est de quatre ans. Il est aisé de comprendre que cette multiplicité de programmes et de régimes pédagogiques engendre de nombreuses difficultés pour les étudiants qui doivent, pour une raison ou pour une

⁹ Les collèges classiques étaient des établissements privés religieux qui dispensaient une formation classique issue de celle de l'école des Jésuites (Dufour, 1997). Les enseignements y étaient très codifiés et répondaient à des normes très strictes concernant le curriculum (*ratio studiorum*). La vie institutionnelle des étudiants y était très encadrée et très englobante. On y retrouve d'ailleurs souvent des pensionnats. Pour en savoir davantage, le lecteur peut consulter Desbiens et Gould (1986).

¹⁰ On trouve ici les degrés de niveau collégial: Belles-Lettres et autres cours, Rhétorique et autres cours, Philosophie I et autres cours, Philosophie II et autres cours (MEQ, 1967, p. 19). Plus de 27000 élèves y étaient inscrits en 1966/ 1967.

autre, passer d'un collège classique à un autre » (MEQ, 1967, p. 19).

De plus, le niveau d'éducation varie grandement au sein de la population québécoise. En 1967, « 8% seulement de la population active possède plus de 12 ans de scolarité, à peu près 50% seulement a poursuivi ses études au-delà du niveau élémentaire » (MEQ, 1967, p. 10).

Pour les meilleurs élèves, le secteur public permet d'accéder directement après le secondaire à certaines universités qui proposent des programmes préparatoires et, selon Gingras (1992),

« le collège classique demeurerait la voie royale d'accès à l'université, mais une voie bien étroite et longue: ouverte à quelques 7% des jeunes et à une fille sur huit inscrits, d'une durée de huit ans, limitée par son programme traditionnel d'humanité » (p. 20).

En bref, issus du secteur privé religieux plus que du secteur public, les établissements postsecondaires de l'époque dispensent des enseignements divers, tout en privilégiant, dans leur majorité, les couches supérieures de la société québécoise (les collèges classiques recrutent principalement des étudiants « bien nés » qui souhaitent intégrer l'université ou qui se dirigent vers la prêtrise).

Avec l'arrivée des « baby-boomers » et l'évolution de l'ensemble des sociétés dites « développées », le Québec s'engage dans une « Révolution tranquille » qui modifie considérablement le système scolaire¹¹.

¹¹ Cette époque marque de façon majeure la société québécoise dans la mesure où c'est durant cette période que diverses sphères de la vie sociale se voient

2. La réforme du système scolaire de la fin des années 1960

2.1. La Commission Parent

Suite à une proposition émanant de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1956), le gouvernement crée une Commission royale d'enquête pour la réalisation d'une « étude impartiale et complète de la situation de l'enseignement dans la province » de Québec (Parent, 1963-1966, Tome I p. viii).

Le rapport qui s'en suivra et qui est à l'origine de la création des CEGEP, porte le nom de son président, Mgr Alphonse-Marie Parent, alors vice-recteur de l'Université Laval à Québec.

Selon le rapport Parent (Parent, 1963-1966), de nouvelles exigences doivent être attribuées à l'éducation dans la mesure où la « crise de l'enseignement s'inscrit dans le cadre d'une vaste crise de civilisation » (Tome I paragr. 83). En 1962, le département de l'Instruction publique est placé sous la juridiction du ministère de la Jeunesse et est dirigé par un surintendant. La place et le rôle accordés à l'éducation sont alors mis en cause.

Ces nouvelles exigences émanent principalement du fait que la société québécoise doit faire face à quatre formes de remise en cause.

(1) Elle doit s'ajuster à l'explosion scolaire engendrée par l'arrivée de la vague du *baby-boom*.

transformées (Bélanger, Comeau et Métivier, 2000). On l'appela la « Révolution tranquille ».

(2) Elle doit répondre à la demande de formation qui accompagne la révolution technologique et scientifique qui est alors en cours.

(3) Elle doit faire face aux profondes transformations des conditions de vie des Québécois qui prennent place à cette époque.

(4) Elle doit s'adapter à l'évolution rapide des idées.

Dans ce contexte, la multiplicité des types d'établissements et leur manque d'intégration dans un système scolaire cohérent, posent problème. Au palier postsecondaire notamment, les chevauchements et les disparités représentent une zone « floue » dans laquelle les multiples établissements occupent des situations incertaines et équivoques.

2.2. Un nouveau système scolaire : l'ère de la centralisation

C'est donc le rapport Parent qui va redéfinir le palier collégial ainsi que toute la structure du système scolaire dans son entier. Il apparaît, aujourd'hui, que ces propositions de réforme doivent être vues comme un aboutissement du cheminement de cette idée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Gingras, 1992, p. 15; CSE, 1996, p. 20) et non pas comme le seul produit de la Commission.

Ainsi, les propositions du rapport donnent naissance, en 1964, au ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) ainsi qu'au Conseil Supérieur de l'Éducation (CSE).

Selon le ministère de l'Éducation (1967) de cette époque, « entre l'école secondaire et l'université, le système scolaire s'appuie

aujourd'hui sur une série de structures qui n'assurent qu'une liaison incomplète entre ces deux niveaux d'enseignement » (p. 9).

Une meilleure coordination des niveaux d'enseignement, du primaire à l'université en passant par le secondaire¹², une réforme de la pédagogie, une formation universitaire des maîtres laïcs et, surtout, un financement étatique du système scolaire représentent, dès lors, les priorités du ministère de l'Éducation nouvellement en place.

Conservant certaines caractéristiques de l'ancien système et notamment, l'utilisation de pouvoirs locaux dans la gestion des affaires internes aux établissements (Tome III parag. 37 à 47), la réforme conserve le modèle communautaire déjà établi et le modernise par une centralisation étatique, laissant à l'État, la responsabilité d'établir et de garantir l'intérêt commun (Tome III parag. 6).

D'une centralisation des prises de décisions au secteur privé (religieux), le domaine scolaire passe au secteur public.

Pour favoriser le développement des études postsecondaires et permettre aux jeunes Canadiens Français de bénéficier d'un système scolaire intégré et démocratique, les membres de la Commission Parent recommandent la création d'un nouveau palier d'enseignement: le palier collégial.

¹² Il est à noter que ce n'est que depuis 1956 que la province de Québec s'est dotée d'un ensemble d'écoles secondaires publiques. Avant cette date, cet enseignement, dans le réseau public, correspondait au cours primaire complémentaire puis au cours primaire supérieur. Il faisait suite aux études élémentaires (rapport Parent, Tome II parag. 209). La présente réforme réduira le cours élémentaire de sept à six ans et le cours secondaire sera allongé d'une année. Il comportera cinq années au lieu de quatre (MEQ, 1967, p. 32).

2.3. Le palier collégial

Suite aux recommandations du rapport Parent, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) (1967) propose une organisation collégiale qui pourrait

« établir une liaison organique, claire et bien définie, entre l'enseignement secondaire et l'enseignement universitaire, répondre aux besoins de la croissance des inscriptions, assurer des services scolaires équivalents dans toutes les régions du Québec, permettre aux institutions actuelles de mieux définir leur vocation et de situer leur action en toute connaissance de cause, permettre aux étudiants une orientation progressive de leurs études qui soit le mieux adaptée possible à leurs aptitudes et à leur personnalité, permettre le recyclage, dans chaque région, de la population active de façon à la préparer à des emplois techniques spécialisés, offrir aux adultes le complément de formation générale nécessaire pour jouer un rôle actif dans notre société » (p. 7).

Le palier collégial est défini comme un « niveau d'études complet en lui-même » (rapport Parent, Tome II, p. 170; MEQ, 1967, p. 29), il ne doit être le prolongement ni du secondaire, ni de l'universitaire.

Ce palier n'est toutefois pas composé exclusivement de CEGEP. En effet, aujourd'hui encore, le palier collégial est constitué d'établissements publics (les CEGEP) et privés qui proposent des enseignements de types collégiaux, c'est-à-dire des enseignements se situant à un niveau postsecondaire mais pas encore universitaire (soit préuniversitaire).

La naissance de ce palier nécessite que certains cours soient « rapatriés » du palier secondaire comme du palier universitaire. Le ministère de l'Éducation mentionne d'ailleurs que

« si l'on considère l'ensemble des étudiants inscrits dans les six universités québécoises, on peut voir qu'environ 32,6% reçoivent un enseignement de niveau collégial. À partir de cette remarque, il est aisé de comprendre le « rapatriement » des cours ou des parties de cours présentement dispensés dans les universités représenteraient de nombreux avantages » (MEQ, 1967, p. 24).

Le Conseil supérieur de l'éducation (1996) mentionne d'ailleurs, qu'entre 1967 et 1970, la majorité des enseignements collégiaux sont passés d'un statut privé à un statut public. Dans ce nouveau contexte, la naissance des CEGEP entraîne une perte d'acquis important pour le palier qui le précède et celui qui le devance :

« les universités y ont perdu la haute main sur le niveau secondaire d'écoles préparatoires. Elles y ont perdu aussi les premiers cycles du baccalauréat ès arts qu'elles supervisaient et accrédiétaient dans de très nombreux collèges classiques privés. Cependant, le remaniement a aussi fait perdre au secondaire, tant public que privé, sa capacité de conduire directement à l'université. Ce fut là le nouveau champ de responsabilité du CEGEP (en plus du champ ancien et bien connu de la formation technique): fournir aux futurs étudiants et étudiantes universitaires un complément de formation préparatoire, inspiré de l'esprit de l'ancien niveau collégial du cours classique » (p. 22).

Le ministère de l'Éducation (MEQ) (1967) invite les établissements dispensant des enseignements définis comme collégiaux à « se regrouper dans un cadre juridique et administratif commun » et à « mettre en commun leurs ressources matérielles et humaines pour dispenser un programme d'enseignement offrant un large éventail d'options, allant de la technique aux humanités » (p. 6).

Pour les établissements qui acceptent, leur fusion entraîne la création des collèges d'enseignement général et professionnel : les CEGEP.

2.4. Pour l'enseignement collégial public: les CEGEP

En 1967, le sous-ministre Pierre Martin et le premier directeur de l'enseignement collégial, Jean-Paul Desbiens¹³ adoptent les recommandations contenues dans le rapport Parent et rédigent le « Document d'éducation no 3 » qui servira de document de référence à la création des CEGEP (MEQ, 1967).

Dans l'esprit des membres de la Commission Parent, le CEGEP prend le nom d'« institut » plutôt que celui de « collège ». Dans le ton de l'époque, ce nouveau type d'établissement est, comme le rappelle Gingras (1992), assez révolutionnaire car

« allant à l'encontre de la majorité des mémoires reçus, une intuition exceptionnelle et majeure l'[la commission] amenait à recommander la création d'un cycle autonome d'études préuniversitaires et professionnelles, distinct du secondaire et de l'université: *l'institut* » (p. 21).

Toutefois, le ministère de l'Éducation (1967) remplace le vocable « institut » par celui de « collège d'enseignement général et professionnel » (CEGEP). Il change également l'expression « préuniversitaire et professionnel » par l'adjectif « collégial ». Bien qu'il maintienne la durée de deux ans pour les études générales, le ministère s'écarte des recommandations de la Commission Parent concernant la durée des études professionnelles et leur attribue une période allant de deux à trois ans.

¹³ Jean-Paul Desbiens est d'ailleurs l'auteur de l'ouvrage polémique *Les insolences du frère Untel* (1960) ainsi que de « Pourquoi les CEGEP existent-ils? » (1987).

Les cinq objectifs, assignés par le rapport Parent aux CEGEP (Tome II paragr. 269), sont retenus et ces nouveaux établissements se voient attribuer le devoir:

1. d'assurer au plus grand nombre possible d'étudiants, qui en ont les aptitudes, la possibilité de poursuivre des études plus longues et de meilleure qualité;
2. de cultiver l'intérêt et la motivation, chez les étudiants, pour diminuer le nombre des échecs et des abandons;
3. de favoriser une meilleure orientation des étudiants selon leurs goûts et leurs aptitudes;
4. de hausser le niveau des études préuniversitaires et de l'enseignement professionnel, et;
5. d'uniformiser le passage des études secondaires aux études supérieures et mieux préparer les étudiants à entreprendre ces dernières.

En plus, le CEGEP doit assumer une fonction de transition en évitant que des élèves trop jeunes arrivent à l'université et y échouent du fait d'une orientation scolaire irrémédiable trop hâtive (MEQ, 1967).

Par ailleurs, le besoin de dynamiser les régions fait naître diverses politiques de développement régional qui vont touchées ces nouveaux établissements. Alors que la reconversion et le perfectionnement de la main-d'œuvre posent « des exigences qui vont bien au-delà de la vocation traditionnelle des institutions actuelles » (*id.*, p. 11)¹⁴, le

¹⁴ Le CEGEP doit favoriser les développements économiques local et régional dans lequel il prend place. « Il doit être étroitement accordé aux besoins particuliers des

CEGEP de région apparaît comme un nouveau « moteur » public de développement aussi culturel qu'économique.

Concernant le partage des responsabilités, le ministère de l'Éducation, maître d'œuvre du système d'enseignement, s'impose comme responsable de la coordination d'ensemble, du financement, de la sanction des diplômes et du contrôle (MEQ; 1967, p. 31). L'État exerce un « pouvoir de réglementation » tel que le rapport Parent en faisait mention c'est-à-dire un « contrôle positif » afin qu'il puisse « sauvegarder cette fameuse notion « d'intérêt général » qui est au cœur même de toute la réforme du système d'éducation québécois » (Connexe; 1983, p. 9).

Le CEGEP est ainsi considéré comme un *partenaire complémentaire* de l'État (non comme un établissement « d'état ») qui appartient au milieu dans lequel il se situe (MEQ, 1967, p. 44). Dans cet esprit, « le gouvernement propose de déléguer une partie de sa responsabilité à des corporations publiques » (*id.*). Cette délégalation correspond à une « décentralisation de service » (*id.*, p. 46).

Les missions du CEGEP doivent découler des besoins sociaux et éducatifs mis en lumière par le ministère de l'Éducation ainsi que par les milieux culturel, social et économique dans lesquels il s'intègre localement et régionalement.

Pour ce faire, le CEGEP est administré par un Conseil d'administration où siègent les représentants des divers groupes d'intérêts et les membres de la collectivité (enseignants, parents,

individus comme à ceux de la société, il doit réellement s'adapter aux exigences particulières du milieu dans lequel il s'inscrit » (MEQ, 1997, p. 12).

étudiants, représentants de la communauté locale et régionale et administrateurs de l'établissement.

Le CEGEP doit se définir une mission et s'assurer que celle-ci correspond effectivement aux besoins de la communauté dans laquelle il s'inscrit. Dans ce cadre, le choix des enseignements contribue, de façon déterminante, à définir la « vocation », la couleur locale, de l'établissement (MEQ, 1967). Le texte ministériel évoque ici principalement les formations professionnelles.

Sur le plan juridique, le CEGEP est considéré comme une personne morale. C'est un établissement « autonome » qui travaille « en partenariat » avec l'État. L'établissement est principalement administré par un directeur général, mais dirigé par la communauté représentée dans un Conseil d'administration. Cependant, l'administration courante relève d'un comité exécutif qui exerce les compétences qui lui appartiennent.

La même année, le ministère présente la loi¹⁵ qui créera les CEGEP à savoir la *Loi des collèges d'enseignement général et professionnel*.

3. L'évolution des CEGEP

3.1. De la fin des années 60 au début des années 1970 : la lutte des groupes sociaux

La naissance des CEGEP s'accompagne, dès le début, de tension et de conflit importants. Les administrateurs et les enseignants voient

¹⁵ *Loi 21*, sanctionnée le 21 juin 1967.

leurs rôles, leur tâches et l'organisation dans laquelle ils oeuvrent se transformer radicalement. Toutefois, les enseignants semblent profiter de cette perturbation. Organisés en syndicats et en associations, ils possèdent un avantage certain dans les débats publics. Ainsi, selon le groupe Connexe (1983)¹⁶,

« les enseignants se sont donc généralement mieux organisés, du moins sur le plan académique, parce qu'ils avaient au départ certains objectifs en commun. Quant aux administrateurs, ils travaillaient davantage sur une base compétitive, parce qu'ils s'identifiaient encore à leur établissement d'origine et qu'il y avait des différences appréciables entre les styles de gestion des anciens collèges classiques et ceux des écoles techniques ou spécialisées, quand ce n'était pas carrément des préjugés. Ainsi du réaménagement des anciennes institutions résulteront des tensions entre les cadres eux-mêmes, ce qui affaiblira, à la longue, leur position vis-à-vis des enseignants » (p. 35).

Les conflits et les confrontations entre les acteurs dans les établissements forcent l'État à convenir d'une réglementation des conditions et des relations de travail à l'échelle nationale.

Entre 1968 et 1969, une première ronde de négociation réunissant une dizaine de collèges s'organise. De l'avis du groupe Connexe (1983),

« ce qu'il importe de retenir dans cette première ronde, c'est qu'un processus de négociation est instauré dans les collèges et qu'un début de centralisation se manifeste à propos des salaires et des clauses normatives » (*id.*).

¹⁶ Ce groupe est composé de : Pierre Joubert (chargé de projet), Ronald Gravel (agent de recherche), Pierre Simard (agent de recherche), Benoît Godin (analyste), Vincent Lemieux (expert-conseil), Serge Bouchard (expert-conseil), René Fortin (expert-conseil) et Lise Girard-Fortin (secrétaire).

La négociation commence alors à être centralisée au niveau de l'État. Une partie des négociations locales est remplacée par des négociations nationales.

Cependant, de 1969 à 1971, des groupes dits « périphériques » comme les étudiants et les administrateurs gagnent en visibilité. Les parents, les représentants de groupes socio-économiques et les étudiants sont placés sur le même pied d'égalité quant à l'administration du CEGEP ce qui leur permet d'exercer une certaine influence sur les décisions prises par celui-ci.

Les étudiants, particulièrement, influencent de façon importante les décisions et forcent le ministère à revoir le régime pédagogique qui n'est alors que provisoire. Selon le groupe Connexe (1983), cette époque verra l'apogée de l'influence des étudiants sur les décisions concernant les CEGEP :

« Jamais par la suite ne retrouvera-t-on, sauf dans des cas très isolés, la même ferveur politique de la part des étudiants, jamais non plus n'ont-ils davantage influencé les collèges qu'à cette époque, même si certains analystes considèrent que l'aboutissement de cette « crise », avec le dépôt entre autres, du rapport Roquet en 1971, ne fut rien d'autre qu'un simple « coup de vent » et qu'on n'a pas vraiment transformé le « nouveau régime pédagogique » (p. 38).

Un premier rapport officiel, le rapport Roquet (1970 - comité présidé par Ghislaine Roquet), émet des propositions afin de recommander un nouvel aménagement des cours communs obligatoires et des cours complémentaires (Province de Québec, 1970). Toutefois, comme le mentionne Barbeau (1995), « le rapport sera vite

mis aux oubliettes et ce n'est qu'en 1993 que le gouvernement modifiera la structure des cours communs » (p. 28).

Au cours des années 1971 et 1972, une deuxième ronde de négociation à l'échelle nationale est amorcée. Les syndicats et l'État sont en opposition. La centralisation des décisions concernant l'élaboration des compétences à l'échelle nationale s'intensifie et les conflits dans les CEGEP s'accroissent jusqu'en 1976.

C'est dans ce contexte qu'entre en scène la Fédération des cégeps, un organisme créé en 1969, qui regroupe les CEGEP sur une base volontaire et représente la partie patronale lors de la négociation des conventions collectives. L'État ne lui accordera alors qu'un rôle de soutien mais le groupe Connexe (1983) mentionne que c'est « à cette période que la Fédération a eu sa plus grande influence, s'il en est, sur le déroulement des négociations » (p. 40).

3.2 Le milieu des années 1970 : quand le pouvoir syndical s'impose

Au cours des années 1970, la pression des syndicats atteint un sommet. Entre 1975 et 1976, une troisième ronde de négociation à l'échelle nationale est amorcée en donnant aux syndicats, et particulièrement aux syndicats d'enseignants, la possibilité de réaliser des gains substantiels (notamment en matière de sécurité d'emploi).

Les Comités de relations de travail (CRT) déjà existants voient leur rôle s'accroître au détriment de la marge de manœuvre des administrateurs des CEGEP. Ainsi, c'est à cette période que

« le pouvoir du centre (autant du côté du gouvernement que des centrales syndicales) est venu interférer le plus sur

l'autonomie des collèges, au point de vider à toutes fins pratiques les négociations de leur contenu local, les enjeux essentiels de ces négociations étant fixés en dehors des cégeps » (Connexe, 1983, p. 41).

Dans ce cadre, diverses décisions sont centralisées par l'État et transparaissent à travers des règlements et des directives ministérielles, augmentant ainsi le droit de regard de l'État sur la gestion des collèges (normes budgétaires uniformes, politiques centralisés de perfectionnement des cadres et des professionnels, etc.).

L'autonomie des CEGEP est alors réduite. La majorité des décisions sont prises à l'échelle nationale, par le ministère, plutôt qu'à l'échelle locale, par les conseils d'administration.

À cette époque, deux rapports officiels sont publiés sur les CEGEP dont l'un marquera de façon décisive leur fonctionnement : le rapport Nadeau (CSE, 1975b).

Les auteurs de ce rapport organisent une consultation afin de dresser un premier bilan de la situation et des besoins de l'enseignement collégial. Ce bilan met en lumière quatre grands thèmes: (1) la vie à l'intérieur des CEGEP et les rapports avec l'État, (2) la formation des étudiants et l'organisation de l'enseignement, (3) l'éducation des adultes, (4) l'accessibilité de l'enseignement collégial (CSE, 1975a).

L'analyse de ces thèmes permet d'identifier ce qui apparaît comme l'obstacle majeur à la réussite des missions des CEGEP à savoir, une absence d'objectifs spécifiques et ajustés aux besoins des étudiants. Face à ce constat, le rapport Nadeau propose une conception nouvelle de l'enseignement collégial.

En effet, les auteurs distinguent la formation générale (qui dépend du palier secondaire) de la formation fondamentale (qui dépend du palier collégial). Dans l'esprit du rapport, la formation fondamentale « ne s'acquiert plus à travers un large éventail de disciplines, mais dans un champ concentré du savoir » (CSE, 1975b, p. 51) qui doit s'insérer dans des programmes structurés en « modules ».

Aux dires de Barbeau (1995), l'idée de « module » est révolutionnaire pour l'époque car cette notion implique le remplacement du modèle traditionnel basé sur les disciplines et les départements par à un modèle axé sur l'étudiant et ses besoins de formation. Le module devient alors le pivot de la structure du CEGEP et le lieu de la vie pédagogique. Cette conception est, aujourd'hui, à la base de ce que l'on appelle : l'« approche-programme ».

La même année, la Direction générale de l'enseignement collégial (DGEC ou Digec) du ministère de l'Éducation publie un rapport qui est connu sous le vocable de « rapport GTX » pour rapport du Groupe de Travail X (DGEC, 1975).

Selon ces auteurs, les objectifs fixés par le rapport Parent ont été atteints et le portrait de la situation qu'ils dressent est foncièrement positif. Toutefois, là encore, certaines lacunes sont avancées. Ainsi, les auteurs mentionnent (1) la difficulté des CEGEP à se définir une identité, (2) la faiblesse des formations offertes¹⁷, (3) l'importance trop

¹⁷Le rapport relève un déséquilibre entre les cours obligatoires, les cours de concentration et les cours complémentaires, les cours de spécialité occupant une place prépondérante, une langue seconde n'est pas obligatoire, la philosophie occupe cent quatre-vingt périodes au lieu de cent vingt originellement prévues, les cours de français ne tiennent pas compte de l'orientation choisie par les étudiants, et

grande des départements et (4) la centralisation trop importante des pouvoirs (liée notamment à la création de « privilèges » par les conventions collectives).

Pour pallier à ces lacunes et permettre aux CEGEP d'être plus efficace dans l'atteinte de leurs missions, la Direction de l'enseignement collégial reprend la notion de « module » proposée dans le rapport Nadeau. De plus, les auteurs du rapport prônent la formation et le perfectionnement des personnels d'enseignement ainsi que l'augmentation des pouvoirs du Conseil d'administration des établissements.

À cette époque, le rapport Nadeau et le rapport GTX ne font pas l'unanimité dans le monde scolaire, certains groupes se montrent hostiles tandis que d'autres se disent favorables aux changements préconisés. Cette confrontation permet néanmoins de mettre à jour deux conceptions de l'enseignement collégial dans les établissements.

La première est celle détenue par les centrales syndicales qui réagissent négativement à ces rapports dans la mesure où la formule du « module » représente, selon Gingras (1978), une « menace à l'existence et au pouvoir des enseignants à l'intérieur des départements constitués selon les disciplines » (p. 24).

La seconde est perceptible au sein des associations de collègues (Fédération des cégeps et Association des collèges privés du Québec), chez qui la réaction est généralement positive. Seul le fait de ne pas insister assez sur l'importance de faire de cet enseignement un niveau

enfin, certains programmes ne présentent pas de cours complémentaires (Barbeau, 1995).

réellement distinct de l'enseignement supérieur, leur est reproché. Selon Barbeau (1995),

« ces deux réactions diamétralement opposées ne peuvent permettre un climat propice à une véritable remise en question et une nouvelle évolution des CEGEP. Ni le rapport Nadeau ni le rapport GTX n'auront de suite dans l'immédiat » (p. 33).

Bien que n'ayant pas eu d'incidences immédiates, ces rapports auront des répercussions plus tard et sont essentiels à la compréhension de l'évolution des CEGEP.

3.3. De la fin des années 1970 au début des années 1980 : le souci de rationalisation et d'évaluation

Déjà en 1973, le discours sur la nécessité de rationaliser le réseau collégial est amorcé. Le choc économique de l'époque provoqué par la hausse du prix du pétrole entraîne une conscientisation de l'usage des ressources de l'État et fait prendre conscience aux acteurs qu'elles ne sont pas inépuisables. Paul-Émile Gingras et ses collaborateurs (1973) rédigent dans cette perspective un rapport sur l'évaluation des collèges.

S'inspirant des études américaines, les auteurs identifient les buts poursuivis par un processus d'accréditation¹⁸. Les objectifs sont alors de

« résoudre des problèmes de coordination, identifier et établir des normes et des standards d'excellence, améliorer le niveau des programmes d'études en mettant à contribution les intervenants du milieu. Comment atteindre ces buts?

¹⁸ Une distinction doit être faite entre la notion d'accréditation et celle d'habilitation. Actuellement, les CEGEP sont habilités à dispenser des diplômes. L'accréditation donne pleine autorité tant sur les programmes que sur les diplômes. Cf : Comité d'évaluation pédagogique du collège de Limoilou (1980).

Comment arriver à évaluer les cégeps et l'enseignement qu'on y dispense » (Barbeau, 1995, p. 28).

Voilà les questions qui surgissent.

Il est étonnant de constater que les propos tenus dans ce rapport renferment en filigrane le discours actuel selon lequel le public perd confiance dans ces institutions, que le contribuable juge les coûts exorbitants, que l'étudiant conteste, que le défavorisé est négligé et que la justice sociale doit s'imposer (Gingras *et al.*, 1973).

Ce rapport propose un processus d'autoévaluation. Celui-ci est essentiellement centré sur le développement des établissements et s'appuie sur deux préalables. Premièrement, les objectifs poursuivis doivent être clairement identifiés, appropriés et doivent être opérationnels. Deuxièmement, les ressources humaines, physiques, l'environnement et le climat doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés. Le but, ici, n'est pas de comparer des institutions entre elles mais bien de stimuler le développement de celles-ci.

Ces mesures seront adoptées en 1979.

Parallèlement, la concertation entre les divers intervenants est grandement sollicitée. En ce sens, « le collège devient un centre de ressources éducatives, dont la fonction première est d'assurer la disponibilité de programmes appropriés aux besoins d'un milieu » (CSE, 1975b, p. 130).

En 1978, le gouvernement publie *Les collèges du Québec, nouvelle étape* (Province de Québec, 1978) aussi appelé le « Livre blanc » sur les

CEGEP. De l'avis des auteurs de ce rapport, le CEGEP apparaît comme une innovation pédagogique majeure et porteuse d'avenir.

Après avoir énoncé les réussites de ceux-ci, le rapport évoque les lacunes observées. Celles-ci tiennent essentiellement (1) à l'accessibilité, (2) au taux de fréquentation, (3) à la polyvalence, (4) à l'harmonie de la formation, (5) à la qualité de l'enseignement, (6) au partage des pouvoirs de décisions dans les établissements et dans le réseau national, (7) aux rapports entre les collèges et les syndicats.

Ce rapport est important pour comprendre l'évaluation des établissements car c'est à partir de ce « Livre Blanc » que naîtront les « programmes locaux » que l'on connaît aujourd'hui (Comité d'évaluation du collège de Limoilou, 1980).

Là encore, l'évaluation est évoquée car elle « permet à la population de savoir si les établissements s'acquittent bien de leurs tâches et assurent à la clientèle de toutes les régions des services éducatifs de valeur » (Province de Québec, 1978, p. 38). Le rapport s'accompagne d'une réévaluation des formations offertes, d'une révision du régime pédagogique, d'un renforcement des responsabilités administratives et d'un regain d'intérêt pour la formation et le perfectionnement pédagogique des enseignants.

Selon le groupe Connexe (1983), toutefois, on reprochera au « Livre blanc » de « n'apporter somme toute que des modifications destinées à accroître le mouvement vers la centralisation et à ne laisser qu'un pouvoir résiduel au collège » (p. 42).

En 1979, des modifications de la *Loi des collèges d'enseignement général et professionnel* (22 juin) sont effectuées. La loi modifie

notamment la composition du conseil d'administration et favorise une plus grande autonomie de l'établissement.

La même année, le Conseil des collèges est mis en place afin d'émettre des avis au ministre et une Commission d'évaluation, attachée à ce conseil, se voit attribuer la charge d'évaluer les politiques d'évaluation des établissements ainsi que leur mise en œuvre¹⁹. Selon Barbeau (1995),

« de façon nette, ce mandat identifie les collèges comme des instances d'évaluation du fonctionnement institutionnel mais, en même temps, précise l'obligation qu'ils ont de soumettre à la commission leurs politiques d'évaluation institutionnelle. Il opte ainsi pour l'autoévaluation (...). L'objectif du gouvernement à l'égard des collèges est clair: il désire que les cégeps répondent aux mandats que la société québécoise leur a confiés et qu'ils rendent des comptes à cette société » (p. 34-35).

Les propositions du rapport Gingras seront donc adoptées en 1979 et l'autoévaluation sera privilégiée.

3.4. Du début au milieu des années 1980 : la perte du pouvoir des centrales syndicales

En 1979-1980, une quatrième ronde de négociation à l'échelle nationale se met en place. Déjà, État et syndicats tiennent deux discours différents : l'État s'appuie sur la continuité pour justifier la

¹⁹ En 1993, le Conseil des collèges (tout comme le Conseil des universités) sera supprimé. La même année, l'État créera une nouvelle instance, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) qui reprendra une partie des missions du Conseil des collèges. En outre, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) voit son mandat s'élargir au niveau collégial.

centralisation alors que les syndicats jouent la règle de l'égalité et revendiquent des changements de dynamique.

Des assouplissements aux règles sont obtenus. Les comités de relations de travail (CRT) deviennent décisionnels quand les parties s'entendent et le CEGEP doit se plier à la décision du comité de sélection des enseignants quand la décision est unanime. Toutefois, selon le groupe Connexe (1983), il s'agit davantage d'une reconnaissance de « droit » que d'un gain véritable.

Le début des années 1980 voit se poursuivre les conflits et les confrontations dans les CEGEP. Cette période est marquée par d'importants affrontements entre les syndicats d'enseignants et l'État (Cabral, 2000). Les relations de travail jouent ici un rôle majeur dans le développement du système scolaire.

D'ailleurs, en 1982, la tension est à son maximum et une « crise » éclate quand trois lois, fortement discutées, sont imposées : (1) la *Loi 70*, de juin 1982, qui concerne la rémunération²⁰, (2) la *Loi 105*, de décembre, concernant les conditions de travail dans le secteur public, et, (3) la *Loi 111*, de février 1983, assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public.

Selon le groupe Connexe, il s'avère que l'État ne cesse de s'arroger de nouveaux pouvoirs face aux CEGEP :

« Si le pouvoir accordé au ministre de l'Éducation d'imposer une tutelle est quelque peu atténué, on lui a ajouté dans la loi un nouveau pouvoir : celui d'exercer un contrôle direct sur

²⁰ Le gouvernement péquiste de René Lévesque décrète une ponction de 20% de la masse salariale des employés de la fonction publique et donc des enseignants.

les finances d'un collège quand la situation l'exige (modification de l'article 28 de la loi). Même avant qu'on ait recours à ce pouvoir qualifié d'exceptionnel, une forme de contrôle s'exerce déjà à même les mesures de contrôle budgétaire venant du MEQ ou, tout simplement, à même l'application des conventions collectives qui déterminent la ventilation des salaires de la majorité du personnel dans chacun des collèges » (Connexe, 1983, p. 45).

Bien que les administrateurs des CEGEP se sentent exclus du processus de négociation, c'est toutefois durant cette période qu'émergent le plus de manifestations de volonté d'autonomie de leur part. Ainsi,

« les cadres des collèges vont, pour une bonne part, considérer qu'ils n'ont rien à gagner à se battre indéfiniment pour se rapprocher du centre, et vont tout mettre en œuvre pour regagner du terrain au niveau de l'exercice de droits de gérance et leur administration interne » (*id.*, p. 47).

Des divergences émergent quant à l'application locale des conventions collectives négociées à l'échelle nationale. Pour les syndicats, les conventions collectives dressent le cadre des conditions minimales de travail alors que les administrateurs les considèrent surtout comme un ensemble de droits potentiels.

Malgré ces divergences de points de vue, certains acteurs s'en accommodent afin d'éviter les affrontements et les conflits internes. Selon le groupe Connexe (1983),

« on va plutôt se servir des contraintes qui viennent du centre et des quelques ouvertures prévues [dans la loi] pour se concentrer sur l'application de mesures de contrôle internes propres à rationaliser la gestion de l'établissement » (*id.*).

Dans ce contexte, certains établissements vont commencer à se développer (L'Hostie, 1998) et les gestionnaires vont adopter des styles de gestion plus ouverts et plus stratégiques.

Des plans organisationnels s'élaborent dans la mesure où les administrateurs pensent que c'est en réhabilitant la notion de « responsabilité » qu'un pouvoir, défini localement, peut venir modifier les règles du jeu à l'avantage de l'établissement et peut limiter l'expansion de la logique « corporatiste » des centrales syndicales.

Toutefois, ce mouvement s'amorce très doucement. Il trouve écho auprès de la Fédération des cégeps qui s'engage plus en avant dans la problématique du pouvoir défini localement. Les présidents des conseils d'administration²¹ sont introduits dans la Fédération et côtoient les administrateurs.

Si la Fédération des cégeps use de son influence dans les débats, il en va de même pour la Fédération des Associations de parents de CEGEP et l'Association nationale des cadres et gérants. Des alliances se renforcent. D'autres naissent d'un retrait stratégique initié principalement par les personnels de direction ainsi que par les représentants socio-économiques. Seuls les étudiants ne semblent pas parvenir à retrouver leur force d'influence. De l'avis du groupe Connexe (1983),

« il y a bien des représentants étudiants au sein des conseils d'administration, mais ils sont plus isolés que jamais (surtout

²¹ Le groupe Connexe (1983) constate que ces présidents sont en grande majorité des représentants des milieux socio-économiques.

depuis la modification de la loi en 1979) et ne reçoivent, sauf exception, à peu près aucun support à la base » (p. 49).

En 1984, le gouvernement sanctionne le premier *Règlement pédagogique* officiel du palier collégial qui remplacera le règlement provisoire jusqu'ici en vigueur (MEQ, 1984). Les grands objectifs proposés par le rapport Parent sont toujours à l'ordre du jour et la version commentée du régime pédagogique réaffirme les objectifs visant la polyvalence, la cohérence du réseau collégial, l'accessibilité pour un plus grand nombre des activités de qualité, l'éducation permanente, la décentralisation des pouvoirs et l'affirmation des droits et responsabilités des étudiants.

En 1985, le Conseil des collèges (1985) publie un document prospectif quant à l'avenir des CEGEP. Trois missions importantes sont attribuées *au cégep de demain*: formation, recherche et services à la communauté. Ici, encore, l'« évaluation » et la « concertation » sont des notions fortement présentes qui visent à assurer une formation intégrée et fondamentale. La recherche doit se faire en complémentarité avec la recherche universitaire et non en compétition.

La responsabilité de développement et de soutien culturel que doivent assumer les CEGEP dans leurs milieux est réaffirmée. Le rapport insiste sur l'appartenance des établissements à leur milieu local en leur imposant l'obligation d'y rayonner.

La même année (1985), une modification de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives*, dans les secteurs public et

parapublic²² décentralise une partie de l'élaboration des règles concernant les conditions et les relations de travail. À la suite de cette loi, certaines stipulations négociées et agréées à l'échelle nationale peuvent faire l'objet d'arrangements négociés et agréés à l'échelle locale ou régionale²³. Une dynamique de décentralisation prend naissance.

Un comité patronal de négociation est institué. Ce comité se compose de personnes nommées par le ministre de l'Éducation et de personnes nommées par le regroupement des collègues.

Concernant les matières définies comme faisant l'objet d'arrangements locaux c'est-à-dire, de stipulations négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale, une association de salariés et un employeur peuvent, en tout temps, négocier et agréer le remplacement, la modification, l'addition ou l'abrogation d'une clause de convention collective.

Ces arrangements ont valeur de lois dans la mesure où l'entente qui en résulte doit être déposée au greffe du Bureau du commissaire général du travail (ministère du Travail). En cas de désaccord, et à défaut d'un accord, une partie peut demander au ministre du Travail de nommer un médiateur-arbitre en vue du règlement du désaccord.

Cette loi de décentralisation des conventions collectives sonne le glas du pouvoir des centrales syndicales. Dès lors, elles ne sont plus

²² L.R.Q., c. R-8.2 dont l'application est placée sous la juridiction du ministre du Travail. Cette loi est disponible sur le site internet des Publications du Québec. Au printemps 2001, la dernière modification date du 22 octobre 1999.

²³ La liste des matières négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale dans le secteur des collèges est présentée en Annexe 1.

les seules à posséder le droit de négocier les relations et des conditions de travail des membres qu'elles représentent. Cette compétence n'est plus un droit exclusif de l'État, de la Fédération des cégeps et des centrales.

À partir du milieu des années 1980, la négociation des conditions et des relations de travail peut s'établir de nouveau à l'échelle locale, entre le syndicat et la direction du CEGEP.

3.5. La réduction de l'autonomie des CEGEP (entre 1967 et 1979)

La recension des rapports officiels mettent en lumière les lacunes observées dans les CEGEP et énoncent des propositions dans le but d'y remédier. Toutefois, d'autres écrits s'attardent à dénoncer la centralisation dont font l'objet ces établissements.

Dans une publication éditée par le Conseil des collèges, Isabelle (1982) présente un aperçu critique de l'évolution des CEGEP quant à leur place dans le système scolaire et dans leurs rapports avec l'État.

De l'avis de cet auteur, de 1967 à 1982,

« les cégeps s'éloignent progressivement et substantiellement de ces établissements autonomes préconisés par le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3 qui devaient, à titre de partenaires de l'État, assurer l'enseignement collégial conçu comme service public » (p. 11).

Les raisons de cet écart apparaissent multiples.

Tout d'abord, la *Loi des collèges d'enseignement général et professionnel* constitue une entorse au projet original. En effet, le ministère de l'Éducation (MEQ) respecte l'esprit de ces deux documents qui initient la mise en place du réseau des CEGEP (rapport Parent et Document d'éducation no 3), dans la nature juridique qu'il attribue aux établissements mais il n'en va pas de même des structures administratives et des pouvoirs dont ils disposent.

D'abord, le Conseil d'administration tel que défini dans la loi ne permet pas au milieu socio-économique d'exercer son influence et « laisse une grande latitude aux discrétionnaires du Ministre » (p. 13).

De plus, contrairement à l'énoncé du Document no 3, le CEGEP apparaît comme un organisme exerçant les seuls pouvoirs que lui accorde la loi alors qu'il devait exercer tous les pouvoirs exceptés ceux explicitement dévolus à l'action du ministère. Dans ce cadre, les compétences en matière administrative et financière que peuvent exercer les CEGEP sont très limitées.

Alors que le ministère devait réglementer les matières essentielles afin de garantir l'unité et la cohérence du réseau, l'auteur constate que :

« Le Ministère n'élabore pas de règlements relativement aux matières essentielles, si ce n'est dans les affaires de relations de travail et de ressources humaines. Sur de nombreux plans, cette réglementation convient mal aux collèges. De plus, elle s'élabore en dehors d'un véritable *partnership*. À la place de règlements dans les matières essentielles, la Digec [Direction de l'enseignement collégial du ministère de l'Éducation] établit des régimes, des normes, des règles, des procédures et des directives, qu'elle modifie quand elle le juge opportun ou

nécessaire, assez souvent sans égard pour la planification des collèges » (p. 14).

Selon l'auteur, c'est d'ailleurs parce qu'ils craignaient les effets négatifs de la centralisation, que les membres de la commission Parent suggéraient dans leur rapport que l'enseignement collégial ne dépende ni des établissements, ni d'autres organismes. Ce palier d'enseignement devait dépendre de responsabilités *complémentaires* et *solidaires* entre les différents partenaires concernés par l'enseignement collégial.

D'ailleurs, c'est dans cette perspective que le Conseil supérieur de l'Éducation avait été pensé comme un organisme permettant d'éviter que le ministre ne commette des abus de pouvoir. En effet, cette instance devait être capable, le cas échéant, de faire échec aux préoccupations centralisatrices et électorales du ministère de l'Éducation (MEQ).

Selon Isabelle (1982), dans la première période d'existence des CEGEP, de 1967 à 1979, l'équilibre des pouvoirs visé par le rapport Parent, entre l'État et les établissements, n'est plus à l'ordre du jour, exception faite des domaines de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle. Dans ces derniers, l'autonomie « locale » lui apparaît plus importante qu'ailleurs : les CEGEP vivent fortement leur appartenance à leur milieu et réalisent pleinement leur mission en répondant aux besoins socio-économiques et aux perspectives de développement économique local et régional.

Dans les autres domaines, l'État semble réglementer de façon unilatérale²⁴ et imposer ses vues. Selon Isabelle (1982), c'est « en raison de structures et de règles de partenariat mal définies, restrictives, aléatoires ou simplement inexistantes » (p. 14) que l'État arrive à s'imposer comme le centre de décisions.

L'auteur relève également que, bien souvent, les administrateurs des CEGEP démontrent une attitude de dépendance à l'encontre du Ministère. En fait, ces administrateurs ont souvent recours à cette autorité extérieure ce qui fait dire à Isabelle que les CEGEP éprouvent des difficultés à exercer, de façon pleine et entière, les pouvoirs qui leur restent.

Cette situation de dépendance s'observe particulièrement quand des tensions naissent dans les établissements et que le Conseil d'administration n'est pas à même de les solutionner. Les acteurs internes étant plus influents que les acteurs externes, les conflits et les confrontations prennent place dans les établissements:

« À la limite, le Conseil d'administration fonctionne comme une assemblée délibérante, entérinant le point de vue des éléments internes dominants. Trop peu nombreux et souvent insuffisamment armés, les représentants du milieu régional ne peuvent pas largement ouvrir le collège sur ce dernier et trancher les litiges internes dans le sens du bien commun. Affiché ou latent, un affrontement pour ainsi dire permanent s'installe dans bien des collèges entre, d'un côté, les

²⁴ Ce même constat est posé, pour les paliers primaires et secondaires par le Conseil supérieur de l'Éducation (1996). En effet, durant cette période, le conseil mentionne que « l'enracinement social évoque le local ou le plan communautaire. Sur le plan politique, la planification centrale du développement va carrément bousculer l'élément politique local. Pendant une dizaine d'années après le rapport Parent, l'État central agira par règlements majeurs, accompagnés de directives de mise en oeuvre, de guides d'organisation passablement impératifs. Les commissions scolaires semblent devenues des marionnettes du Ministère, des relais purs et simples de ses décisions, laissant s'étioler le sentiment que les écoles appartiennent aussi à leur quartier, leur village ou leur ville » (p. 20).

administrateurs et, de l'autre, les enseignants, les étudiants, les professionnels non enseignants et le personnel de soutien » (Isabelle, 1982, p. 15).

Le Conseil supérieur de l'Éducation (1996) relève également ces tensions dans les établissements qu'il attribue à une « culture adversariale » dans laquelle se développent des conflits internes, des « blocages et des dérives ».

Selon le groupe Connexe (1983), les quatre rondes de négociations entre l'État et les enseignants ont été pour beaucoup dans ce climat de tension. Ainsi,

« la dernière partie des années 1970 a montré de nombreux exemples de situations de crise où les blocages locaux ont fait se déplacer les grands enjeux vers l'État employeur, affronté aux grands organismes syndicaux représentatifs » (p. 34).

Isabelle (1982) constate que les menaces d'enquête et de tutelle, de la part de l'État sur les CEGEP, se multiplient durant cette période ce qui n'est pas pour améliorer l'image d'autonomie des CEGEP.

À partir de 1979, le mouvement tend à s'inverser et les administrateurs des CEGEP revendiquent leur autonomie avec plus de vigueur. Isabelle (1982) constate une amélioration dans la négociation des ententes de travail et, dans ce cadre, trois facteurs contribuent à influencer l'autonomie des CEGEP de façon substantielle. Il s'agit de :

- (1) l'interventionnisme et de l'ingérence du gouvernement;
- (2) des contraintes des conventions collectives; et,
- (3) des effets relevant des restrictions et des normes budgétaires.

Selon cet auteur, il apparaît clair que les CEGEP ne correspondent pas à l'image que les membres de la commission Parent s'en étaient faites. Loin d'être des partenaires complémentaires de l'État, ils sont devenus « des institutions hybrides, à la fois collèges d'État et établissements autonomes, la dimension collège d'État l'emportant nettement sur l'autre » (p. 21).

Les relations entre l'État et les CEGEP sont sujettes à conflits. Selon Barbeau (1995), « les cégeps considèrent leur autonomie comme insuffisante et souhaitent une participation plus grande aux décisions qui les concernent » (p. 29). La centralisation étatique est, de plus en plus, contestée.

Au début des années 1990, Corriveau (1991) fait ce même constat. De façon générale, le volet public l'emporte sur le volet autonomie. Selon cet auteur, d'abord, on ne rencontre que peu de débats sur les questions pédagogiques lors des assemblées du Conseil d'administration : la communauté locale n'a pas ou peu d'influence sur cette orientation. Ensuite, l'autonomie des CEGEP est faible dans la mesure où l'établissement est dépendant de l'État dans le domaine financier comme dans celui de l'organisation du travail de ses employés (à cause des conventions collectives négociées entre l'État, la Fédération des cégeps et les fédérations de syndicats).

Les CEGEP sont donc autonomes légalement mais, dans les faits, ils dépendent de l'État ainsi que d'autres instances autour desquelles ils gravitent.

Si, comme le mentionne le groupe Connexe (1983),

« en implantant les collèges d'enseignement général et professionnel sur le territoire québécois, en 1967, l'une des intentions de l'État consistait à reconnaître que le « pouvoir » devait être partagé entre différents groupes, autant de l'interne que de l'externe, pour que le collège appartienne vraiment à son milieu » (p. 1),

il semble que jusqu'au milieu des années 1980, tel n'a pas été le cas.

Alors que le discours politique porte sur le partage du pouvoir interne réaffirmant « l'existence d'un pouvoir local, à travers la marge d'autonomie que l'État entendait laisser aux collèges » (*id.*), les rapports et les recherches mentionnent une centralisation importante à l'échelle nationale et une faible autonomie des CEGEP.

Ainsi, selon le groupe Connexe (1983) et selon Lemieux et Joubert (1986), si les CEGEP sont juridiquement des partenaires de l'État, dans les faits, « les CEGEP ont une plus ou moins grande autonomie par rapport au ministère de l'Éducation, mais aussi par rapport à ces centres que sont pour eux les centrales syndicales et la Fédération des cégeps » (Lemieux et Joubert, 1986, p. 428).

Conclusion

Jusqu'à la fin des années 1960, la question de la poursuite d'études dites « supérieures » ne concerne qu'une partie restreinte des jeunes Québécois. Les collèges classiques sont majoritairement fréquentés par les jeunes hommes les mieux nantis ou ceux qui se destinent à la prêtrise.

À la fin des années 1960, des établissements publics et laïcs, les collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP), s'ouvrent

pour permettre à davantage de jeunes provenant de milieux plus populaires, et notamment plus de filles, d'accéder aux études collégiales. Ces établissements sont créés de toutes pièces ou prennent naissance à partir de la fusion d'établissements déjà existants.

Selon le groupe Connexe (1983), si des tensions et des conflits marquent les années 1960 et 1970, ceux-ci ne sont pas seulement attribuables à la création des CEGEP. En effet, ils s'ajoutent aux nombreux et profonds bouleversements que vit la société québécoise de cette époque (Bélangier *et al.*, 2000).

Dès le milieu des années 1970, l'évolution des CEGEP est profondément marquée par l'influence du pouvoir syndical dans les débats et dans les prises de décisions. Toutefois, cette influence se trouve réduite par le processus de « rationalisation » amorcé au début des années 1980.

Ainsi, si deux phases (centralisation et rationalisation) ont été identifiées par le groupe Connexe jusqu'en 1983, date de publication du rapport, une troisième phase est observable à partir du milieu des années 1980 : celle de la décentralisation c'est-à-dire celle du transfert de certaines compétences de l'échelle nationale vers l'échelle locale.

C'est la présentation de cette troisième phase que nous proposons dans le chapitre qui suit.

CHAPITRE II: L'ÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ÉTATIQUE (DE 1985 À NOS JOURS)

Introduction

En 1992, « l'heure du remodelage mondial des règles du jeu de la vie économique et sociale » (Robillard, 1992, p. 59) est à la base d'une nouvelle réflexion. On n'évoque plus les CEGEP en fonction de leur contexte local, régional ou national mais en fonction d'un contexte mondial.

Dés la fin des années 1980, l'avenir des CEGEP est mis en question (Confédération des Syndicats Nationaux et *al.*, 1988; Corriveau, 1991; Inchauspé, 1992). Une Commission parlementaire de l'éducation sur l'avenir de l'enseignement collégial est créée pour faire le point. Le Conseil des collèges rédige un rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial. La Fédération des cégeps organise un colloque et annonce des activités de réflexion sur l'avenir des CEGEP.

Ces réflexions donnent l'occasion de réaffirmer trois grandes convictions: « les collèges sont là pour rester », leurs efforts doivent être concentrés sur « la recherche d'une qualité accrue et renouvelée de la formation collégiale » et « les changements souhaités dans l'enseignement collégial ne seront possibles que dans la mesure où ils seront pleinement assumés et pris en charge par les personnes qui

vivent et travaillent dans les collèges » (Conseil des collèges, 1992, p. 4).

Ce chapitre expose, d'abord, la réforme du « nouveau » amorcée en 1993 et actuellement en cours d'implantation. Ensuite, nous mettons en lumière les diverses mesures décentralisatrices qui sont apparues depuis l'application de la réforme et qui renforcent le mouvement de transfert de compétences amorcé.

Mais, de suite, nous présentons la dernière réforme du palier collégial.

1. La réforme du « nouveau » de 1993

Les travaux de la Commission parlementaire de 1992 donnent naissance à un énoncé de politique visant la réforme de l'enseignement collégial (MESS, 1993). En automne 1993, les CEGEP s'engagent dans ce que l'on appelle le « nouveau ».

Selon le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (MESS, 1993) qui est alors le ministère de tutelle des CEGEP, la nouvelle réforme est justifiée par le fait qu'« après 25 ans d'un régime remarquablement stable, il est normal qu'on veuille faire le point et identifier les ajustements qui s'imposent » (p. 5)²⁵.

²⁵ Cabral (2000) mentionne que de l'origine des CEGEP à la réforme du « nouveau » (soit environ vingt-cinq ans), quinze ministres se sont succédés au poste de ministre de l'Éducation (Cf : la description des divers ministres et des divers gouvernements dans ses annexes, p. 151). Cela correspond à une durée moyenne de un an et demi par ministre auquel nous devons ajouter un autre changement de ministre en 2002. D'une part, cette succession ne favorise pas les changements en profondeur du niveau collégial. D'autre part, la référence restant avant tout le rapport Parent, peu de modifications ne peuvent être réellement envisagées.

Douze orientations sont alors dégagées dont quatre concernent directement notre propos²⁶. Ces dernières sont :

1. Revoir le partage des responsabilités académiques entre le ministère de l'Éducation et les CEGEP, cela « essentiellement pour renforcer le rôle du Ministère en matière d'objectif et de standards de programme pour accroître l'autonomie des collèges dans le choix des moyens et dans l'aménagement de l'approche programme » (MESS, 1993, p. 8);
2. Instaurer un dispositif d'évaluation plus rigoureux et plus crédible légitimé comme la « contrepartie normale d'une autonomie accrue des établissements » (*id.*);
3. Adapter le cadre fonctionnel des établissements aux impératifs du « renouveau » attendu (sur la mission des collèges et sur la composition du conseil d'administration notamment), et;
4. Assurer le financement public en maintenant le régime de gratuité et « en incitant les entreprises à participer au financement de certaines activités » (*id.*).

Dans la foulée, la dénomination des établissements se transforme. Les Collèges d'Enseignement Général Et Professionnel (CEGEP)

²⁶ Les autres orientations sont: (1) Refaire le choix du collège québécois en y opérant des redressements majeurs, (2) Renforcer les fonctions d'orientation et d'encadrement des élèves (pratiques d'accueil et d'intégration notamment), (3) Réactualiser et renforcer la formation générale commune, (4) Rénover en profondeur la formation préuniversitaire en établissant des programmes aux objectifs mieux définis, (5) Valoriser, développer et adapter la formation technique (en s'engageant dans des partenariats plus serrés avec le monde du travail notamment), (6) Mettre l'accent sur les compétences pédagogiques, (7) Assurer les jonctions entre les ordres d'enseignement, (8) Affirmer le leadership éducatif en éducation permanente et en formation des adultes.

deviennent des Collèges d'Enseignement Préuniversitaire Et Technique (CEPET). Les vocables « Préuniversitaire » et « Technique » caractérisent alors les deux secteurs d'activité de l'enseignement collégial alors que le terme « professionnel » caractérise le niveau secondaire. Toutefois, dans l'usage courant, l'acronyme CEGEP ne sera jamais remplacé par celui de CEPET.

À partir de cette période, le niveau collégial est clairement identifié comme faisant partie de l'enseignement supérieur. Contrairement aux établissements qui dispensent des enseignements de niveaux primaire et secondaire, les CEGEP peuvent alors réaffirmer leurs marges d'autonomie. Pour ce faire, l'État décentralise certaines compétences, réduit ses contraintes et ses prescriptions pour laisser de nouvelles marges de liberté aux établissements.

En tant qu'établissements dispensant des enseignements supérieurs, sept nouveaux objectifs généraux sont attribués aux établissements par le « renouveau » (MESS, 1993). Plus que jamais, le CEGEP doit:

1. « Assumer les exigences de qualité et d'autonomie qui découlent de son appartenance à l'enseignement supérieur;
2. Ajuster ses stratégies de poursuite de la qualité dans un système à fréquentation de masse;
3. Diversifier et adapter ses pratiques pédagogiques pour rejoindre des populations aux modes de fréquentation et aux profils personnels de plus en plus variés;

4. Assouplir et adapter ses modes d'organisation pour servir adéquatement et équitablement le nombre croissant de demandeurs de formation continue;
5. Intensifier sa présence et son appui à des populations étudiantes en quête d'orientation personnelle et professionnelle;
6. Se mesurer aux standards internationaux de compétence²⁷ en émergence et viser à y être dans le peloton de tête;
7. Intensifier ses engagements pour l'accès de tous à un fonds culturel large et riche et à une formation axée sur les compétences transversales » (p. 13).

La réforme souhaite également renouveler et resserrer les partenariats, aussi bien entre les établissements et le monde du travail, qu'avec les autres organismes qui entrent en interaction avec eux comme les étudiants, les secteurs secondaire et universitaire, la communauté, le milieu, etc.

Commencée en 1993, cette réforme se poursuit jusqu'à nos jours. Déjà, à cette date, le ministère prévoit qu'elle prendra « plusieurs années d'implantation » (*id.*, p. 37). L'échéancier qu'il fixe se termine en 1996 et l'on constate que, depuis, divers changements sont venus conforter les orientations amorcées par le « renouveau » des CEGEP.

²⁷ Cette définition de la compétence n'est pas à confondre avec la définition politique que nous utilisons et qui est défini par Lemieux (1997). Cette compétence que nous appelons « pédagogique » fait référence à un « ensemble intégré de connaissances, d'habilités de divers domaines, de perceptions et d'attitudes permettant à une personne de réaliser adéquatement une tâche, une activité de travail ou de vie professionnelle ». URL (14/ 02/ 02) :

2. La répartition des compétences

2.1. Dans le domaine pédagogique

À la suite du « renouveau », des dispositions sont prises pour que les CEGEP occupent une responsabilité plus grande en matière d'élaboration de programmes dans le secteur régulier, dans les formations préuniversitaire et technique (Diplôme d'études collégiales). Ces dispositions vont prendre appui sur deux approches pédagogiques inspirées par le rapport Nadeau (CSE, 1975b) : l'approche par compétences pédagogiques et l'approche-programme.

Selon le MEQ (2000), l'approche par compétences pédagogiques se caractérise par des objectifs formulés en fonction de compétences pédagogiques c'est-à-dire d'habiletés, de connaissances, d'attitudes et de comportements.

Une compétence pédagogique telle que définie par le ministère « renvoie à une activité mesurable et observable recherchée par l'université ou le marché du travail » (p. 2) qui, décrit en termes d'objectifs et de standards, doit être atteint grâce à des activités d'apprentissage.

L'approche-programme, quant à elle, se caractérise par :

« une finalité et des buts généraux de programme clairement définis; des activités d'apprentissage, tant à la formation générale qu'à la formation spécifique, qui contribuent à l'atteinte des buts généraux; un programme conçu avec des éléments cibles susceptibles de favoriser la cohérence, l'intégration et le transfert des apprentissage; une épreuve synthèse propre au programme » (p. 2).

Ces deux approches vont permettre de transformer le domaine pédagogique des CEGEP. En effet, avant le « renouveau », toutes les modalités concernant les programmes du Diplôme d'études collégiales (DEC) étaient fixées à l'échelle nationale. Les programmes étaient alors nationaux (comme il le fait pour les niveaux primaire et secondaire).

À partir de 1993, les responsabilités sont divisées en deux parties : (1) les objectifs et les standards et (2) les activités d'apprentissage (cours, stages, laboratoires, etc.) qui vont, soit dépendre de l'État, soit dépendre de l'établissement. Ainsi,

« le Ministère conserve une responsabilité nationale en ce qui a trait à la détermination des orientations de la formation collégiale, des objectifs de la formation et des standards de performance. De plus, il peut définir tout ou partie des activités d'apprentissage de la formation générale commune et de la formation spécifique des programmes préuniversitaires²⁸. Par contre, il est de la responsabilité des collèges de déterminer les activités d'apprentissage de la formation propre, de la formation générale complémentaire, et de la composante de la formation spécifique des programmes d'études techniques »²⁹.

²⁸ Le ministère détermine les activités d'apprentissage de chacun des éléments de la composante de formation générale commune et d'au moins 50% des unités de la composante de formation.

²⁹ URL (14/ 02/ 02) :

Les programmes sont constitués d'une formation générale commune, d'une formation générale propre, d'une formation générale complémentaire et d'une formation spécifique. Le contenu de ces types de formation peut se résumer comme suit³⁰ :

- la *Formation générale commune* comprend des cours de langue d'enseignement et de littérature, de langue seconde, de philosophie (ou « Humanities ») et d'éducation physique;
- la *Formation générale propre* comprend des cours de langue d'enseignement et de littérature, de langue seconde et de philosophie (ou « Humanities »);
- la *Formation générale complémentaire* comprend des éléments de formation dans les domaines de sciences humaines, culture scientifique et technologique, langue moderne, langage mathématique et informatique, art et esthétique;
- la *Formation spécifique* des programmes qui à l'enseignement préuniversitaire comme à l'enseignement technique, comprend des éléments de formation diverses selon les programmes.

Concernant les programmes de DEC, les objectifs et les standards sont fixés par le MEQ. Les activités d'apprentissage deviennent, tout ou partie, du ressort des CEGEP. Les diplômes restent des diplômes

<http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ENS-COLL/COMITE/mecanism.htm>, p. 2

³⁰ Pour une présentation des situations avant et après le « renouveau », on peut se référer à la publication du MESS (1993), p. 20.

d'État mais, avec les diverses modifications mentionnées, il a été prévu d'habiliter les CEGEP à décerner ce diplôme eux-mêmes.

Dans le secteur de la formation des adultes, également, l'État décentralise les prises de décisions. Avant la réforme, trois formes de diplômes étaient en vigueur à la formation des adultes: l'attestation d'études collégiales, le diplôme de perfectionnement d'enseignement collégial et le certificat d'études collégiales. Les programmes étaient définis à l'échelle nationale et les diplômes étaient nationaux.

À partir de 1993, le secteur de la formation des adultes est grandement décentralisé à l'échelle locale. Les divers types de formation sont remplacés par une seule : l'Attestation d'études collégiales (AEC). De plus, l'État n'intervient plus dans l'élaboration des formations et laisse, à l'Établissement, le soin de décider des formations qu'il propose.

Ces programmes doivent toutefois être approuvés par le Ministre. Dans ce cadre, c'est l'établissement qui définit les objectifs, les standards et les activités d'apprentissage en fonction des besoins du milieu auxquels il souhaite répondre. Les diplômes deviennent des diplômes d'établissement et non plus des diplômes d'État.

Cette décentralisation, amorcée au secteur de la formation des adultes comme au secteur régulier, est légitimée, selon le ministère, par la nécessité de faire face à la « mondialisation des normes et à l'émergence de standards internationaux de compétences » (MESS, 1993, p. 12).

Au secteur régulier, les changements de perspective pédagogique demande des ajustements dans l'élaboration des programmes et des compétences pédagogiques. En effet, l'approche-programme par compétences pédagogiques nécessite

« de revoir chaque programme en prenant pour cibles des compétences qui ont été déterminées à partir d'une analyse de situation de travail (AST) à laquelle participe activement des spécialistes du domaine de travail analysé » (Barbeau, 1995, p. 39).

Avant le «renouveau», des coordinations disciplinaires provinciales réunissaient l'État et les enseignants pour l'élaboration des programmes nationaux et des compétences. Après, ces coordinations disparaissent. Depuis 1993, la conception des compétences inscrites dans les programmes d'études dépend du ministère de l'Éducation et des comités-conseils constitués à cet effet.

Au secteur préuniversitaire (DEC), le Ministère met en place deux types de comité qui doivent le seconder dans les différentes phases de gestion des programmes d'études préuniversitaires (DEC).

Le premier type de comités regroupe les Comités-conseils de la formation et les Comités-conseils des programmes dont le rôle consiste à conseiller le ministère de l'Éducation. Ils sont formés de représentants des directions d'études des collèges, de conseillers pédagogiques et d'enseignants. Les universités et les commissions scolaires peuvent également y être représentées.

Le deuxième type de comités regroupe les Comités d'enseignants de la formation générale ainsi que les Comités d'enseignants des programmes. Ces comités ont pour rôle d'appuyer les comités-conseils

dans la réalisation de leurs mandats auprès du ministère de l'Éducation³¹.

Le Comité de liaison de l'enseignement (CLES) exerce, pour sa part, un rôle de concertation interordres dans les grandes orientations, les propositions de programmes cadres et le suivi des programmes préuniversitaires.

Au secteur technique (DEC), ce sont le Ministère et les partenaires du Comité national des programmes d'études professionnelles et techniques (CNPEPT) qui en ont la charge. Ce comité a d'ailleurs été créé pour conseiller le Ministère dans l'élaboration des programmes techniques.

³¹ Pour en savoir davantage, le lecteur peut consulter le site du ministère suivant :
URL: <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ENS-COLL/COMITE/mecanism.ttm>

À partir du «renouveau», les diverses étapes suivies dans l'élaboration d'un programme de formation technique sont les suivantes :

TABLEAU I: Élaboration des programmes techniques : étapes, intervenants, partenaires

Étapes	Intervenants et partenaires
Portrait de secteur de formation	Les collèges, les commissions scolaires, les employeurs, le CNPEPT
Étude préliminaire	Les collèges, les commissions scolaires, les employeurs, le CNPEPT
Analyse de situation de travail	Des travailleurs participent à l'atelier. Les établissements et comités sectoriels concernés sont consultés.
Classification des fonctions de travail	Le CNPEPT
Détermination des buts du programme et des compétences	Des experts du milieu de l'éducation
Validation du projet de formation	Les comités sectoriels et les établissements concernés sont consultés.
Analyses d'incidences	Les analyses sont soumises au CNPEPT
Approbation du programme	Le programme est soumis au CNPEPT et approuvé par le Ministre.
Implantation du programme	Les établissements autorisés implantent le programme.
Sanction des études	Les établissements

Source : URL (14/02/02) :

<http://www3.meq.gouv.qc.ca/fpt/FPTparCadres/lexiquefpt.htm>

Dans les établissements, la décentralisation nécessite le remplacement de la « Commission pédagogique » jusqu' alors en place par une « Commission des études ». En effet, dorénavant les CEGEP doivent définir tout ou partie des activités d'apprentissage d'un programme de formation. Une nouvelle instance doit donc voir le jour afin d'ajuster l'organisation interne des établissements à l'exercice de ses nouvelles compétences.

Dans l'esprit de la réforme, l'élaboration des activités doit être encadrée par cette Commission des études qui détient le mandat d'approuver les activités d'apprentissage avant de les proposer, en dernier lieu, au Conseil d'administration de l'établissement.

La décentralisation de l'élaboration des programmes à l'échelle locale et la mise en place d'une Commission des études dans les CEGEP doivent, selon le Conseil supérieur de l'éducation (2000), permettre aux enseignants d'entretenir une collaboration significative avec les autres acteurs de l'établissement engagés dans l'action éducative.

Selon le Conseil, de nombreux changements ont contribué à transformer l'environnement professionnel des enseignants et modifier leur rôle, ce qui a complexifié grandement leurs tâches professionnelles. Avec la décentralisation, cet organisme invite les enseignants à :

1. Assumer une part des responsabilités inhérentes à la vie du département;

2. Apporter une contribution significative aux différentes activités requises par la gestion pédagogique des programmes de formation;
3. Collaborer avec les autres acteurs aux différents projets institutionnels mais également à la vie interne de l'établissement sur les plans scolaire, social et culturel, et;
4. Apporter une contribution à des projets qui impliquent différents acteurs du système et à établir des collaborations avec les autres acteurs du milieu qui représentent la société civile (la communauté) à des fins éducatives.

Ainsi, avec le transfert de compétences et de responsabilités à l'échelle locale, au niveau du CEGEP, les enseignants sont de plus en plus invités à s'investir et à collaborer au sein de celui-ci afin d'aider l'établissement à exercer les nouvelles marges d'autonomie qui s'inscrivent dans le domaine pédagogique.

Dans ce cadre, l'implication des enseignants est attendue à l'échelle locale plus que nationale dans le domaine pédagogique. Toutefois, comme nous allons le constater, elle est, également, attendue dans d'autres domaines.

2.2. Dans le domaine administratif

2.2.1. L'imputabilité et la reddition de comptes

Déjà à l'origine des CEGEP, le ministère de l'Éducation souhaitait que le Conseil d'administration de l'établissement reflète l'appartenance de l'institution à son milieu (MEQ, 1967).

Dans les années 1990, la composition de ce conseil est modifiée pour laisser plus d'espace à la représentativité des divers partenaires extérieurs. L'État souhaite réaffirmer l'idée selon laquelle, dans les collèges d'enseignement général et professionnel, c'est le Conseil d'administration représentant la communauté qui gouverne l'établissement. Les cadres ne font que l'administrer.

Avant la période de décentralisation, le ministre endossait toutes les responsabilités face aux CEGEP. L'adoption de la *Loi sur l'imputabilité publique des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics* (1993 – Abrogée en 2000) représente une modification majeure à ce principe d'imputabilité ministérielle. En effet, elle prévoit que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics soient dorénavant imputables de leur gestion devant l'Assemblée nationale de la province de Québec.

De plus, en 1998, un *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* de la Loi sur le Conseil exécutif (L.R.Q., c. M-30)³² est ajouté au cadre légal des institutions publiques. Ce règlement a pour objet de préserver et de renforcer le lien de confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de l'administration publique, de favoriser la transparence au sein des organismes et des entreprises

³² URL (07/ 03/ 02) : fedecegeps.qc.ca/lois_et_reglements/l_et_r_frame.htm

du gouvernement et de responsabiliser les administrations et les administrateurs publics. Parallèlement, les administrateurs publics sont nommés ou désignés pour contribuer à la réalisation de la mission de l'État.

En 2000, une *Loi sur l'administration publique* vient confirmer les nouvelles orientations de l'État et sa volonté de moderniser la gestion publique (voir Annexe 3 : contexte et origines de la réforme). Cette loi réaffirme le désir de responsabilisation des employés, d'amélioration de la qualité des services aux citoyens, d'imputabilité et de reddition de comptes. D'ailleurs, selon le ministère du Conseil exécutif,

« ce nouveau cadre de gestion est fondé sur le principe de la responsabilisation comportant, d'une part, une latitude d'action favorisant la performance dans un contexte gouvernemental et, d'autre part, une reddition de comptes publique, par les gestionnaires, sur l'atteinte des résultats. [...] Pour que cette responsabilisation soit fonctionnelle, elle doit être accompagnée d'un renforcement des fonctions ministérielles et gouvernementales de coordination et de développement des stratégies. [...] La gestion par résultats s'applique particulièrement bien à des unités opérationnelles. Le gouvernement du Québec a donc décidé d'implanter graduellement le nouveau cadre de gestion au sein des ministères et des organismes en créant des unités autonomes de service »³³.

C'est dans ce nouveau contexte que les établissements sont invités à élaborer un plan stratégique³⁴ qui identifie les enjeux ainsi que les objectifs à atteindre par les institutions. Ce plan doit répondre à des directives étatiques et doit être déposé à l'Assemblée nationale.

³³ URL (08/ 05/ 01) : <http://www.mce.gouv.qc.ca/dra/uas/uas.htm>

³⁴ Ce plan concerne tous les ordres d'enseignement : au niveau primaire, secondaire et collégial, on demande aux établissements d'élaborer et de mettre en œuvre des

De fait, avec la décentralisation, les administrateurs sont davantage tenus responsables de leurs actions dans un contexte où les établissements n'ont plus seulement une obligation de moyens, ils ont également une obligation de résultats.

2.2.2. La gestion des ressources humaines

Comme le précédent chapitre nous a permis de l'introduire, les CEGEP ont, depuis la *Loi 37* de 1985, la possibilité de conclure des accords à l'échelle locale concernant les conditions et les relations de travail dans les établissements. En plus d'élaborer des lettres d'entente internes, les acteurs peuvent convenir de modifier les conventions collectives en signant des arrangements locaux qui sont ensuite déposés au ministère du Travail.

De plus, depuis peu, l'État demande aux CEGEP d'élaborer une Politique de gestion des employés qui appartiennent à une association accréditée³⁵ (L.R.Q., c. C-27). Cette politique doit comprendre des dispositions concernant l'embauche, l'insertion professionnelle, l'évaluation et le perfectionnement des employés du CEGEP³⁶.

2.2.3. L'évaluation

plans de réussite, et niveau des universités, on parlera davantage de contrat de performance.

³⁵ Selon la Loi sur les décrets de convention collective, une association accréditée signifie : une association reconnue en vertu du code du travail (chapitre C-27), par décision de l'agent d'accréditation du commissaire du travail ou du tribunal comme représentant de l'ensemble ou d'un groupe de salariés d'un employeur.

³⁶ C-29, R.5.3 : Règlement sur les règlements ou politiques qu'un CEGEP doit adopter. Actuellement, tous les CEGEP ne disposent pas encore d'une telle politique.

Les questions de l'évaluation et du contrôle de l'efficacité des systèmes scolaires nord-américain ne datent pas d'hier (Brassard, 2000) mais, en 1967, ces responsabilités étaient attribuées au ministère : « Le ministère et sa direction générale de l'Enseignement collégial mettront l'accent sur les services d'évaluation » pour « veiller à ce qu'on atteigne partout un niveau de qualité » (MEQ, 1967, p. 48).

La question de l'évaluation visait alors essentiellement les apprentissages des étudiants et posait problème dans la mesure où il n'existait pas d'examen commun capable de comparer les acquis des étudiants. D'ailleurs, le rapport Parent avait lui-même dénoncé les risques de « bachotage » que pouvaient engendrer des examens d'État. À cela, l'État préférait ne pas imposer d'examens nationaux obligatoires pour évaluer, à l'échelle nationale, les étudiants.

Aujourd'hui, le Ministre use de son pouvoir quant à la mise en œuvre d'examens dont les éléments sont fixés par lui. Une épreuve locale de synthèse³⁷, à la fin de chaque programme et une épreuve ministérielle, en Langue et Littérature, sont dorénavant nécessaires à l'obtention du diplôme de DEC (SRAM, 2000).

De plus, les CEGEP doivent aujourd'hui s'approprier ce domaine. Deux types d'évaluation touchent principalement l'enseignement et donc le travail des enseignants. Une troisième concerne l'ensemble des acteurs scolaires.

1. Les collèges doivent élaborer une Politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages (PIEA) c'est-à-dire

³⁷ Cette épreuve est placée sous la responsabilité de l'établissement et gérée selon les dispositions de sa politique d'évaluation des apprentissages.

« un document officiel dans lequel le collège indique comment il entend assumer sa responsabilité d'évaluer équitablement les apprentissages de ses étudiants et étudiantes et d'en témoigner. Une telle politique comprend, en général, les objectifs poursuivis par le collège et les moyens retenus pour atteindre ces résultats et assurer ainsi des évaluations équitables. Elle indique également les responsabilités des divers intervenants et comment le collège entend s'assurer de l'application de sa politique »³⁸.

Pour une partie de cette évaluation, l'établissement doit se conformer aux prescriptions mentionnées par le *Règlement sur le régime des études collégiales*³⁹.

Le contenu de la PIEA et son application sont évalués par la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) selon des critères spécifiques. C'est d'ailleurs, la CEEC qui précise le cadre de références auquel les établissements doivent se conformer. Après analyse de cette politique, la CEEC rédige un rapport qu'elle soumet au CEGEP et au ministre de l'Éducation. Un rapport synthèse est rendu public.

2. Les collèges doivent élaborer une Politique institutionnelle d'évaluation des programmes (PIEP). Contrairement à l'Élaboration de la PIEA où certains éléments sont déjà prescrits par l'État, l'élaboration de la PIEP est strictement de compétence institutionnelle c'est-à-dire que l'établissement peut, comme il le désire, élaborer cette politique sans suivre de règles étatiques communes aux autres établissements.

³⁸URL (12/ 02/ 02) : <http://www.ceec.gouv.qc.ca/P1S1.HTM>, p. 2

³⁹ Le *Règlement* fixe des éléments du contenu de la politique dont les modalités pour accorder une dispense, une équivalence ou une substitution de cours prévus au programme d'études, une procédure de sanction et l'imposition d'une épreuve synthèse propre à chaque programme de D.E.C..

La PIEP est un texte officiel qui présente, généralement, les finalités et les objectifs poursuivis ainsi que le mode de sélection des programmes à évaluer, le processus d'évaluation retenu et le partage des responsabilités. Elle prévoit également la mise en place d'un système d'informations permettant de suivre l'évolution de la mise en œuvre des programmes.

Là encore, un cadre de références, rédigé par la commission, présente les éléments qui lui semblent essentiels à l'efficacité d'une telle politique. Un rapport d'évaluation sur le contenu et sur l'application est transmis au CEGEP et au ministre. Dans ce processus, la perspective de la commission est « d'aider le collègue à réaliser des évaluations qui lui permettent d'améliorer réellement la qualité de ses programmes » (*id.*).

3. Une troisième évaluation est demandée aux CEGEP, il s'agit de l'évaluation institutionnelle⁴⁰. Selon la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC),

« après l'évaluation de politiques institutionnelles en matière pédagogique, de divers programmes conduisant à l'obtention d'un DEC ou d'une AEC, de la composante de formation générale, de l'évaluation de l'application des politiques d'évaluation de programme de l'ensemble des collèges offrant le DEC, la Commission a estimé que le moment était venu de franchir un pas supplémentaire et d'examiner les établissements dans leur globalité » (*id.* p. 4).

⁴⁰ Pour en savoir plus, le lecteur peut se référer à la publication du Conseil supérieur de l'éducation (1999).

Ainsi, le domaine de l'évaluation ne se concentre plus essentiellement sur l'enseignement, mais touche dorénavant l'ensemble des acteurs par le biais d'une évaluation du fonctionnement même du CEGEP. Dans cette perspective, tous les acteurs de l'établissement sont concernés. L'occasion est donnée d'engager une réflexion globale sur l'établissement, sa mission, ses principaux objectifs institutionnels et de porter un regard critique sur son organisation et sa gestion.

Dans ce cadre, la CEEC considère que tous les aspects du fonctionnement de l'établissement sont « susceptibles de contribuer à son efficacité pédagogique et de rendre encore plus intéressante et enrichissante l'expérience éducative des étudiants » (*id.*). L'évaluation est une opération qui doit permettre de leur offrir « un milieu plus stimulant, plus aidant, plus enrichissant » (*id.*).

L'autoévaluation des apprentissages, des programmes et du fonctionnement de l'établissement devient une nouvelle responsabilité des CEGEP. Celle-ci est supportée, encouragée mais aussi évaluée par la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC).

C'est d'ailleurs dans ce but que la CEEC fut créée en 1993 alors que le Conseil des collèges (et sa commission chargée de l'évaluation) disparaissait. Cette commission a, actuellement, comme mandats principaux :

(1) en ce qui concerne les formations préparant aux diplômes d'études collégiales (DEC), d'évaluer si les activités d'apprentissage proposées par les établissements permettent bien d'atteindre les compétences pédagogiques (définies en termes d'objectifs et de standards) présentées par le ministère de l'Éducation;

(2) en ce qui concerne les attestations d'études collégiales (AEC), d'évaluer si les activités d'apprentissage mises en place par l'établissement permettent bien d'atteindre les compétences pédagogiques fixées par celui-ci mais également si ces compétences pédagogiques répondent bien aux besoins du milieu identifiés par le CEGEP.

À l'avenir, la CEEC devrait répondre à une autre mission plus importante encore dans la vie des CEGEP. En effet, avec les diverses modifications légales mentionnées, la commission peut être invitée à évaluer les CEGEP dans le but de recommander, au ministre de l'Éducation, les établissements pouvant émettre leurs propres diplômes d'études collégiales (DEC). Cela accentuerait l'autonomie déjà accordée aux établissements et comme le précise, en 1993, le ministre (MESS, 1993),

« les systèmes d'accréditation émergent normalement du regroupement d'établissements ayant pleine autorité sur leurs programmes et sur leurs diplômes. En revanche, la dynamique enclenchée par la définition de nouvelles responsabilités académiques pour les collèges et par la délégation possible de la capacité de décerner le diplôme national pourrait éventuellement rendre pensable de franchir de nouveaux pas vers une autonomie plus grande » (p. 29).

Dans cette perspective, le Ministère dispose du « droit » de transférer à un CEGEP, par recommandation expresse de la CEEC, tout ou partie de sa responsabilité à décerner un diplôme d'études collégiales (DEC) qui est, pour l'heure, un diplôme d'État. Toutefois, à ce jour, cette étape n'a pas encore été franchie.

Cet engouement pour le domaine de l'évaluation n'est pas propre au palier collégial. Dans son rapport annuel de 1998-1999, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE, 1999a) met de l'avant l'importance de l'évaluation dans tout le système scolaire. Il considère ce processus comme « une dynamique propice au développement » des établissements.

Jusqu'ici, l'absence d'une évaluation convenue à l'échelle nationale des établissements, avait été comblée par des initiatives privées et avait donné le jour à des classements publiés dans les magazines tels que *L'Actualité* (1991; 1992). Chaque fois, ces classements ne manquaient pas de susciter la controverse et des remous quant à leur représentativité. Des données brutes, jugées hors contexte, permettaient de comparer et de classer les établissements publics et privés en fonction de leur taux de réussite c'est-à-dire de diplomation.

C'est dans ce contexte que, selon le Conseil supérieur de l'éducation (1999a), la demande d'évaluation des établissements ne correspond toutefois pas aux palmarès publiés dans les médias, jugés superficiels et loin de la réalité dans laquelle évolue les établissements⁴¹.

2.2.3.1. Les plans de réussite⁴²

⁴¹ On notera que l'évaluation des résultats telle que préconisée par le ministère est déjà appliquée en France depuis le début des années 1990 et que les chercheurs commencent tout juste à admettre les effets pervers d'une telle évaluation (Baudelot, 1999). Pour en connaître davantage sur les évaluations institutionnelles à travers le monde, le lecteur peut consulter le site Internet du Comité national d'évaluation français. URL : cne-evaluation.fr

⁴² Cette partie s'inspire d'un document de travail réalisé pour le Regroupement des collèges du Montréal métropolitain (RCMM) faisant la recension de onze Plans de réussite (De Saedeleer, 2001).

Si, dans les années 1960, la création du palier collégial correspondait à une volonté d'accroître l'accès aux études supérieures des jeunes Québécois, les années 1990, s'orientent davantage vers une volonté d'accroître la réussite aux études. À cet égard, de nouveaux objectifs, élaborés par le Conseil supérieur de l'éducation (1992) et entérinés par le ministère de l'Éducation, voient le jour.

Ces objectifs portent essentiellement sur l'accès aux études collégiales (avant l'âge de vingt ans) qui doit dorénavant s'établir à 70% et sur l'accès au diplôme (avant vingt-cinq ans) devant atteindre 60% pour l'année 2000-2001. Par ailleurs, cette augmentation des objectifs à atteindre en termes d'accès et de diplomation s'accompagne, suite des États généraux sur l'éducation (MEQ, 1997), d'une augmentation des critères d'admission à l'entrée du collégial⁴³.

En effet, au milieu des années 1990, les États généraux sur l'éducation (1995-1996) placent également la réussite scolaire et l'accessibilité aux études en tête de liste de leur programme. Dans le rapport final, les commissaires formulent le souhait que l'encadrement et l'accompagnement des élèves deviennent une responsabilité des établissements et de l'ensemble des agents d'éducation, à tous les ordres d'enseignement (MEQ, 1996).

Les attentes face aux CEGEP ne cessent de s'élever et culminent lors du Sommet du Québec de la Jeunesse (2000) pendant lequel les

⁴³ Depuis l'autonomie 1997, de nouvelles conditions d'admission aux études collégiales sont édictées. En plus d'un diplôme d'études secondaires (DES) ou d'un diplôme d'études professionnels (DEP), l'étudiant souhaitant s'inscrire au secteur collégial doit avoir réussi les cours d'histoire et sciences physiques de 4^e secondaire, de langue d'enseignement et langue seconde de 5^e secondaire, de mathématiques de 5^e secondaire ou un cours de mathématiques de 4^e secondaire « que détermine le ministre et dont les objectifs présentent un niveau de difficultés comparable » (Fédération des cégeps, 1999, p. 19).

participants avancement le souhait que 100% des jeunes Québécois aient en main un certificat de qualification en quittant l'école.

Le ministère de l'Éducation fait alors parvenir aux CEGEP, par le biais de leur fédération, un document sur : « Les plans de réussite pour les cégeps : orientations, contenu et liens avec le financement ». C'est dans ce cadre qu'est avancée l'obligation d'atteindre « la qualification de 100% des jeunes » en fonction de leur choix et de leur potentiel.

Afin de favoriser la réussite scolaire, l'État demande aux CEGEP d'élaborer et d'appliquer un Règlement favorisant la réussite scolaire.

De plus, des contraintes d'ordre monétaire sont imposées par l'État aux étudiants des CEGEP (« taxes à l'échec »). Ainsi, les étudiants qui échouent aux cours auxquels ils sont inscrits sont pénalisés par des frais supplémentaires. L'objectif de cette taxe est d'inciter les étudiants à limiter le nombre d'inscriptions à des cours différents afin qu'ils investissent plus d'énergie dans les cours où ils se sont effectivement inscrits. Devant la contestation étudiante et la preuve de son inefficacité, cette mesure, en vigueur depuis quatre années, est finalement abolie en janvier 2002.

L'État demande également aux établissements, de chaque ordre d'enseignement, d'établir un plan triennal tenant compte des réalités locales et des caractéristiques socio-économiques et culturelles propres à leur milieu.

En parallèle, la Fédération des cégeps invite les établissements à adopter un plan de réussite et de diplomation pendant que le Ministère achemine, dans chaque CEGEP, des données sur les taux de

diplomation en prenant comme point de repère la cohorte de 1993. L'année de référence choisie permet une observation des résultats sur un laps de temps suffisamment long, soit deux années de plus que le délai requis (quatre ans pour les programmes préuniversitaires et cinq ans pour les programmes techniques) pour permettre la mesure exacte de la performance.

Ces données ministérielles présentent les taux de réussite moyens obtenus dans le réseau (soit l'ensemble des CEGEP du Québec) et les taux pondérés pour chaque établissement⁴⁴. La Fédération des cégeps (2000) précise que le taux pondéré représente ce que serait le taux de diplomation d'un collège, pour un programme donné, si ses élèves avaient obtenu leur diplôme dans les mêmes proportions que l'ensemble des élèves ayant les mêmes caractéristiques, inscrits au même programme, dans le réseau. Ces taux sont calculés en fonction (1) du type de programme suivi, (2) des notes obtenues au niveau secondaire et (3) du sexe de l'étudiant.

Sous l'égide du Comité de suivi sur la réussite et la diplomation au collégial, la Fédération des cégeps identifie cinq programmes faisant l'objet d'un faible taux de diplomation dans l'ensemble des CEGEP du réseau⁴⁵. Une attention particulière devra donc leur être portée dans la mesure où ils correspondent à des « cibles réseau »⁴⁶.

⁴⁴ Il est à noter que, d'une part, ces données correspondent à des résultats obtenus avant l'application de la dernière réforme ministérielle et que, d'autre part, le ministère n'a considéré que les étudiants provenant directement du niveau secondaire sur la seule cohorte de 1993.

⁴⁵ Ces programmes sont : Sciences humaines, Techniques de l'informatique, Technologies de génie électrique, Techniques administratives et Techniques d'éducation en services de garde.

⁴⁶ La Fédération des cégeps a mentionné son désaccord avec l'instauration de cibles nationales. Cette fédération préconise une approche individualisée dans la mesure

Afin de répondre à la demande qui leur est faite, les CEGEP doivent exposer leur situation spécifique et fixer des objectifs mesurables au regard de sept indicateurs :

1. Le taux de réussite des cours
2. Le taux de diplomation par établissement (préuniversitaire, technique, total)
3. Le taux de diplomation dans les cinq programmes choisis comme cibles réseau
4. Le taux de diplomation dans les programmes ciblés localement
5. La persévérance aux études
6. La durée d'obtention du diplôme
7. Le taux de changement de programme

Ces indicateurs permettent à l'établissement de s'autoévaluer au regard de la performance des autres CEGEP. En comparant les taux de diplomation, par programme notamment, les acteurs doivent identifier les obstacles à la réussite qu'ils perçoivent, avancer des objectifs de réussite « réalistes » mais « ambitieux » et établir les moyens adéquats pour atteindre les nouveaux objectifs de réussite souhaitée.

Les plans de réussite demandés aux CEGEP illustrent bien, selon nous, la nouvelle dynamique de transfert de compétences de l'État vers les établissements dans le domaine de l'évaluation.

où « la réalité vécue dans chaque CEGEP est trop différente pour que l'on puisse penser à des cibles nationales ». Dans ce cadre, elle souhaite que soient prises en compte les particularités de chaque établissement (Thibodeau, 2001).

2.3. Dans le domaine financier

À la fin des années 1960, l'implantation du réseau des CEGEP demandait à l'État un important investissement financier. Sa générosité dans l'allocation des fonds sera toutefois ralentie par les périodes de récession qui s'amorcent dès le début des années 1970 (« chocs pétroliers ») qui se poursuivent encore aujourd'hui.

Les allocations sont progressivement réduites. Dans les années 1990, l'objectif d'assainir les finances publiques (« déficit zéro ») entraîne de nouvelles et importantes réductions dans l'allocation des ressources.

En 1998-1999, les ressources octroyées par l'État pour les dépenses de fonctionnement des CEGEP s'établissent sensiblement au même niveau qu'au début des années 1990. Cette stagnation dans l'attribution des ressources financières s'explique par une importante compression budgétaire qui s'accompagne d'une réduction des frais accordés pour la main-d'œuvre (MEQ, 1999b, p. 32).

Selon la Fédération des cégeps (Ducas, 1999), de 1992-1993 à 1998-1999, le réseau collégial a dû absorber 265,5 millions de dollars de compressions budgétaires, dont plus de la moitié à l'intérieur des trois dernières années. De plus, la Fédération note que le réinvestissement espéré se fait encore attendre (Boucher, 2001a; 2001b)⁴⁷.

⁴⁷ D'ailleurs, dans les recommandations des CEGEP au ministère de l'Éducation (Fédération des cégeps, 1999) concernant la réussite et la diplomation, le thème de l'allocation de ressources, notamment financières, est particulièrement présent. On note les recommandations suivantes : « Allouer aux collèges, à partir de budgets spéciaux décentralisés, les nouvelles ressources nécessaires » (p. 107), « Soutenir financièrement les collèges pour leur permettre d'assurer adéquatement leurs nouvelles responsabilités institutionnelles en ce qui a trait à la mise en œuvre des programmes » (*id.*), « Mettre en place les conditions permettant aux collèges

Le nouveau contexte budgétaire entraîne d'importantes répercussions sur les CEGEP. Pour faire face à la situation, les établissements sont invités à planifier leurs dépenses et leurs ressources. En parallèle, ils ne peuvent plus présenter de budgets déficitaires. Les prévisions budgétaires en termes de dépenses et de ressources doivent être réalisées et leurs budgets doivent s'équilibrer en fin d'année.

Pour ce faire, les CEGEP disposent de plus de marges de liberté dans l'utilisation des allocations de fonctionnement et ont la possibilité de trouver d'autres sources de financements. Le Ministère en présente plusieurs, parmi lesquelles on observe : des revenus provenant des cours commandités et financés par le ministère de la Solidarité sociale, des droits perçus des étudiants dans le respect des lois prévues à cet effet, des droits spéciaux prévus par la loi et les droits de scolarité perçus auprès des étudiants qui ne sont pas résidents du Québec, revenus associés aux étudiants en commandite, revenus découlant d'ententes contractuelles avec des entreprises, revenus de la vente de services ou de produits, intérêts gagnés au fond de fonctionnement, etc. (*Régime budgétaire et financier des CEGEP*).

De plus, ils sont encouragés à se développer (L'Hostie, 1998), à forger des partenariats afin de répondre à des services commandités leurs apportant des financements additionnels.

Allouant moins de ressources financières, l'État accorde néanmoins aux établissements davantage de marges de liberté quant à l'utilisation

d'affecter des ressources enseignantes et professionnelles à des équipes multidisciplinaires stables et dynamiques » (p. 112), etc.

de ces allocations. Respectant le *Régime budgétaire et financier des cégeps*, certaines enveloppes budgétaires sont ouvertes afin d'améliorer la concordance des allocations et des besoins. Les rubriques d'allocations ne sont alors qu'indicatives et l'établissement peut décider de l'utiliser à d'autres fins que celles fixées par le Ministère (sauf pour certains domaines comme la rémunération des enseignants par exemple). Toutefois, il doit respecter les règlements mentionnés par le Ministère dans les annexes du régime financier.

Concernant l'acquisition des biens et des services, chaque collège est tenu d'élaborer une Politique d'octroi de contrats pour l'acquisition de bien et de services. L'élaboration de cette politique et sa mise à jour doivent faire l'objet d'une approbation par le Conseil d'administration puis être rendues publiques et transmises au Ministère.

Dans ce cadre, les CEGEP disposent de marges de liberté leur permettant de prioriser certaines orientations plutôt que d'autres dans l'utilisation de leurs budgets.

Conclusion

Plusieurs mesures sont venues conforter le mouvement de décentralisation amorcé au milieu des années 1980 avec la décentralisation de la négociation des conventions collectives à l'échelle locale (*Loi 37*).

Ces mesures décentralisatrices ont principalement eu comme objet le transfert d'activités de l'État vers le CEGEP. Élaborer des programmes, gérer des ressources humaines et des budgets, évaluer,

être imputable et rendre des comptes appartiennent aujourd'hui à l'établissement.

Toutefois, si des marges d'autonomie ont été concédées aux CEGEP, force est de constater que l'État garde son pouvoir organisateur notamment en ce qui concerne les orientations du palier collégial, le contrôle (financier notamment), l'attribution des postes d'autorité, le financement, l'accréditation des établissements, l'autorisation de dispenser un programme, la sanction des études, etc.

Ce chapitre nous a permis de présenter brièvement les transferts de compétences de l'échelle nationale à l'échelle locale.

Cependant d'autres éléments interviennent dans la « vie » des cégeps. Le chapitre suivant expose d'autres éléments qui sont essentiels à la compréhension des réalités vécues aujourd'hui par les CEGEP.

CHAPITRE III : LE CONTEXTE DES ANNÉES 2000

Introduction

Si la répartition des compétences entre l'État et les CEGEP s'est largement transformée au cours des quinze dernières années, force est de constater que l'environnement même des établissements s'est également modifié.

Placés dans un réseau collégial vaste et complexe, la gestion et la gouverne des CEGEP ne sont pas tributaires des seules instances que sont l'État et les établissements.

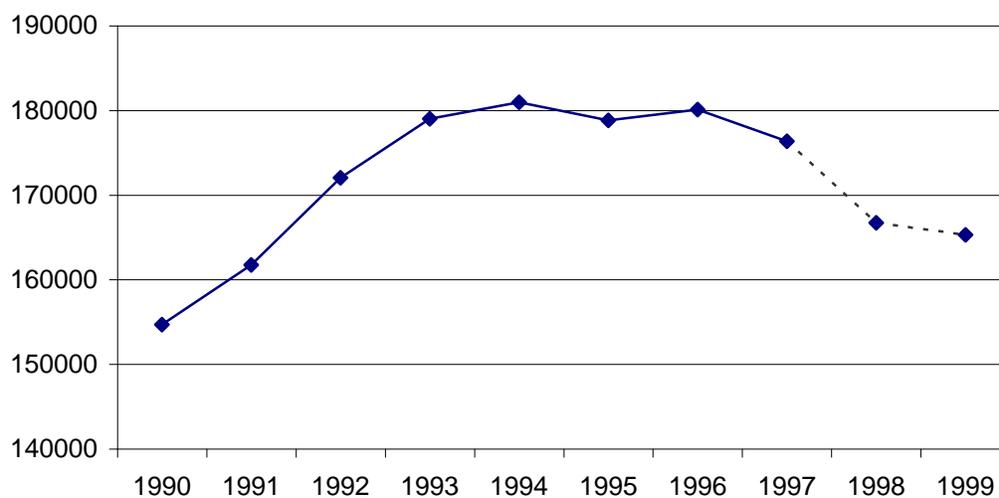
La clientèle, le contexte international et les instances périphériques jouent un rôle majeur dans leurs destinées. Ce sont ces trois éléments que nous présentons dans ce chapitre.

1. La clientèle des CEGEP

Créés pour répondre à l'arrivée massive des « baby-boomers » dans le système éducatif postsecondaire, les CEGEP font aujourd'hui face à une baisse substantielle de leur population étudiante, principalement au secteur régulier.

En effet, depuis 1994-1995, une baisse importante des inscriptions est observable (Figure 1). Et cette baisse ne fait que commencer puisque le nombre des étudiants du secteur secondaire est déjà en diminution (Figure 2) et que les taux de passage du secondaire au collégial sont également en diminution (Figure 3).

FIGURE 1: Effectif scolaire du collégial – Enseignement ordinaire

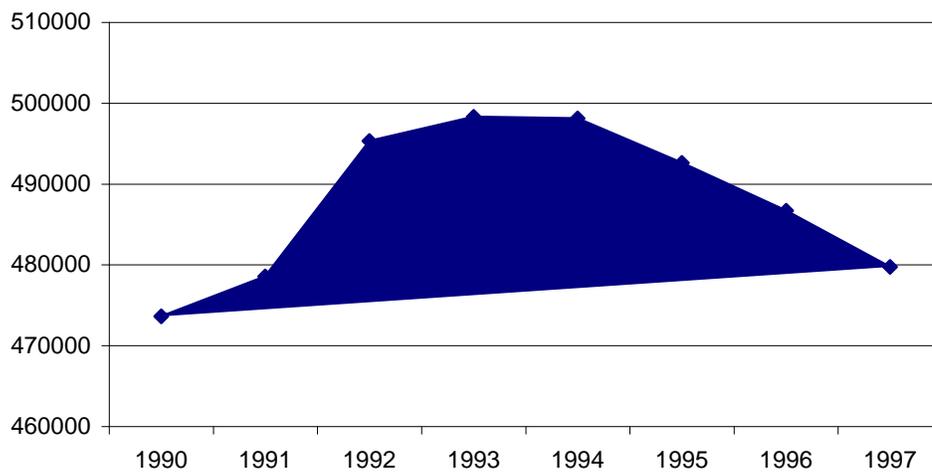


Source : MEQ (1999a), *Statistiques de l'éducation*, p. 43.

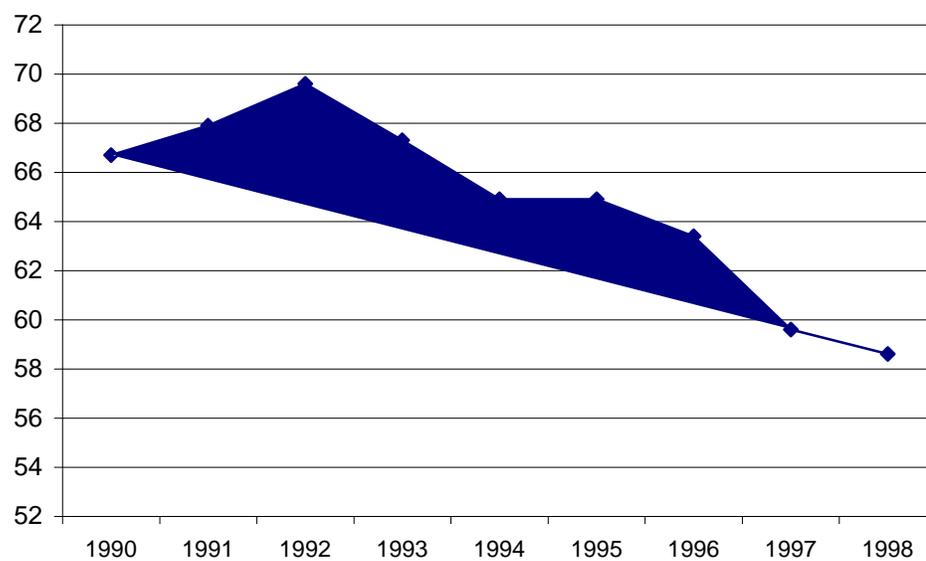
1998 et 1999 sont des prévisions relevées sur :

MEQ(03/ 04/ 2001,

URL : meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ENS-COLL/sipeec/Fsallants.htm

FIGURE 2: Effectif scolaire du secondaire – secteur des jeunes

Source : MEQ (1999a), *Statistiques de l'éducation*, p. 43.

FIGURE 3: Taux de passage du secondaire au collégial

Source : MEQ (03/ 04/ 2001),
 URL : meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ENS-COLL/sipeec/Fsillants.htm

Selon le Ministère, la baisse de l'effectif peut être attribuée à la conjugaison d'une baisse du nombre des nouveaux inscrits provenant directement du secondaire et d'une diminution soudaine des étudiants redoublant ou changeant de programme. Selon ses prévisions, cette baisse globale devrait se poursuivre jusqu'en 2005 environ⁴⁸.

Mais ce phénomène ne touche pas tous les CEGEP de la même façon. Il frappe davantage les régions périphériques que les grandes villes et davantage le secteur technique que le secteur préuniversitaire.

Parallèlement à la décroissance au secteur régulier, certains facteurs ont toutefois eu un effet compensatoire. Le nombre d'étudiants des autres secteurs de formation, formation des adultes et programme d'intégration, ont augmenté. En 1998, ces deux types de formation constituent 22% de l'effectif de 1^{ère} année contre 20% en 1997.

Selon Beauregard (1995), la clientèle s'accroît en diversité. L'évolution sociale et les mutations en cours sur le marché du travail, ont modifié profondément le visage du CEGEP du point de vue de sa population étudiante. La clientèle est de plus en plus hétérogène sur le plan de l'âge, de l'appartenance ethnique et de la préparation scolaire.

Au dire de cet auteur, il semble qu'aujourd'hui, la fonction principale du réseau des CEGEP soit de gérer la diversité. Ainsi, si les parcours scolaires des étudiants sont divers, les attentes face à la formation le sont également.

⁴⁸ MEQ, URL, prévision 1999, points saillants, 03 mars 2001

De plus, les étudiants n'entretiennent plus un rapport aussi exclusif face à leurs études. Dans une large mesure, ils partagent leur temps entre les études et le travail (Terrill, Ducharme, 1994; Vigneault, 1993; SRAM, 2001).

Face à une baisse des ressources tant financière qu'étudiante et placé dans un contexte où les exigences en termes de diplomation se font de plus en plus pressantes, le CEGEP n'a d'autre choix que d'être dorénavant à l'écoute de sa population étudiante afin d'adapter ses pratiques aux nouvelles demandes et aux nouveaux.

2. Le contexte international

Selon Dutercq (1998), le XXI^{ème} siècle présente des systèmes scolaires confrontés à une même réalité. La demande dirige l'offre car les emplois sont rares et ceux-ci dépendent en grande partie de la formation scolaire et de la qualification de la main-d'œuvre.

Contrairement à la période antérieure aux années 1960, l'offre d'éducation doit s'adapter à la demande. Cette dernière provient des familles, des universités ou du monde du travail principalement.

Le réseau collégial québécois n'a pas échappé à cette dynamique. Alors que le rapport Parent ne prévoyait que la création de vingt-cinq à trente instituts (Tome II parag. 103, p. 285), aujourd'hui, pour répondre aux diverses attentes et demandes, le réseau collégial est devenu complexe et vaste.

Complexe parce que ce palier d'enseignement dispense un nombre important de formation dans divers établissements. Le palier collégial est constitué de quarante-huit CEGEP (quarante-trois francophones et cinq anglophones), vingt cinq écoles privées, dix établissements du réseau gouvernemental ainsi que le Collège McDonald relevant de l'Université McGill (URL : fedecegeps.qc.ca).

Ces quatre-vingt-quatre institutions, privées et publiques, offrent au secteur régulier cent vingt programmes techniques⁴⁹ et huit programmes préuniversitaires⁵⁰ menant à un Diplôme d'études collégiales. De nombreuses Attestations d'études collégiales, au secteur de la formation des adultes, sont également proposées. Ainsi, que des programmes d'intégration (une année).

Vaste car, en 2001-2002, les CEGEP accueillent quelques cent cinquante mille jeunes qui poursuivent des études postsecondaire (45,6% au secteur préuniversitaire, 50,8% au secteur technique et 3,6% en session d'accueil et d'intégration) et trente-six mille adultes qui suivent une formation continue. Environ dix-neuf mille huit cent personnes y travaillent (65,3% sont des enseignants, 25,3% des personnels de soutien, 5,2% des professionnels et 4,2% des cadres) (*id.*).

⁴⁹ À Montréal, on compte sept grands domaines de formation soit : Techniques biologiques, Technologie agroalimentaire, Techniques physiques, Techniques humaines, Techniques de l'administration, Arts, et, Communication graphiques (SRAM, 2000).

⁵⁰ Huit programmes d'études collégiales préuniversitaires sont offerts : Sciences de la nature, Sciences humaines, Arts et Lettres, Musique, Danse, Arts plastiques, Programme intégré en Sciences, et, Histoire et Civilisation. Auxquels viennent s'ajouter deux programmes de Baccalauréat international, l'un en Sciences de la nature et l'autre, en Sciences humaines (SRAM, 2000).

Ainsi, selon Grégoire (1992), ce qui apparaît très clair dans l'étude des systèmes scolaires de niveau collégial, c'est la multiplicité des réseaux et la complexité de ceux-ci:

« Après avoir [] scruté plusieurs systèmes d'enseignement, l'impression de se trouver en face d'entités très complexes - et, au demeurant, d'une complexité croissante - est sans doute, en fin de compte, celle qui se dégage avec le plus de netteté. Cette complexité saute aux yeux dès que l'on jette un regard un peu attentif sur le tissu intérieur des systèmes d'enseignement en cause. Ce qui frappe, entre autres, c'est la multiplicité des réseaux et des organismes qui quadrillent ces systèmes, la quantité de personnes, aux compétences les plus variées, qui y travaillent ou qui y sont rattachées de mille manières, l'implantation qui est la leur sur toute l'étendue du territoire, jusque dans le moindre lieu-dit de montagne, la liste des disciplines, des champs d'études, des matières et des habilités que l'on y enseigne, la proportion toujours plus élevée de jeunes de 16 ans et plus, de toutes conditions, qui fréquentent les établissements qui en font partie et la diversité des valeurs et des comportements qui s'y manifestent » (p. 308).

Devenu très complexe, le réseau collégial est entouré de diverses lois ou règlements, instances qui cadrent et limitent les espaces de liberté des établissements.

Ce sont ces définisseurs du système que nous proposons maintenant de présenter.

3. Les définisseurs du réseau des CEGEP

La diminution des ressources et la hausse des exigences à l'encontre du système scolaire sont deux phénomènes qui laissent percevoir des impacts notables sur la vie des établissements qui dispensent un enseignement collégial, en général, et sur la vie des CEGEP, en particulier.

Déjà, en 1980, le rapport Tremblay⁵¹ (Comité d'évaluation pédagogique du collège Limoilou) mentionnait la difficulté de définir l'enseignement collégial comme un « système » dans la mesure où diverses instances ont à exercer des compétences face à eux et donc peuvent les influencer, les modifier.

Bien que le rapport Tremblay juge complexe la description de la situation en rapport avec le partage des rôles et des responsabilités entre les « instances centrales » et les « instances locales »⁵², il présente toutefois sommairement sept catégories de « définisseurs » du système présents en 1980 :

1. L'Assemblée nationale
2. Le Lieutenant-gouverneur en conseil
3. Le Ministre et le ministère de l'Éducation
4. Les centrales syndicales et les autres négociateurs des conventions collectives nationales
5. Les services et les groupes de travail du Ministère

⁵¹ Ce rapport porte le nom de son président, Arthur Tremblay. Siègent également sur le comité : Micheline Vadeboncoeur, Pierre W. Bélanger et Robert Blais.

⁵² Entre guillemets dans le texte.

6. Les organismes statutaires de consultations (Conseil supérieur de l'Éducation et Conseil des collèges)
7. Les organismes représentatifs (Fédération des collèges, Fédération des Associations de parents, Fédération nationale des étudiants du Québec)

Aujourd'hui, certains de ces « définisseurs » sont toujours présents alors que d'autres ont disparu. Cinq cadres institutionnels et six types de partenaires, chacun possédant des compétences plus ou moins contraignantes face aux CEGEP, ont été relevés.

3.1. Les cadres institutionnels

3.1.1. La Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel

La *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* indique tout ce qui se rapporte aux collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP) que cela soit des collèges dits « institués », « régionaux » ou « constituants ». Les premiers sont de simples CEGEP. Les seconds ont pour mission d'organiser l'enseignement général et professionnel dispensé par leurs collèges constituants, en favorisant, entre eux, la collaboration et la complémentarité de leurs activités.

3.1.2. Le Règlement sur le régime des études collégiales

Le *Règlement sur le régime des études collégiales* porte sur le cadre général d'organisation de l'enseignement collégial, notamment en ce qui a trait à l'admission et à l'inscription des étudiants, les programmes d'études, l'évaluation des apprentissages et la sanction des études. Il peut également déterminer les attributions respectives du Ministre et des collèges en ces matières.

3.1.3. Les conventions collectives

Chaque établissement est soumis à l'application de conventions collectives négociées entre le ministère de l'Éducation, la Fédération des cégeps et les syndicats de personnels (enseignants, personnel de soutien et professionnels). Elles sont des cadres de références qui concernent les conditions et les relations de travail des personnels syndiqués de CEGEP négociées à l'échelle nationale.

3.1.4. Les arrangements locaux et les lettres d'entente

La *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* permet, et incite, les établissements à renégocier les conventions collectives à l'échelle locale, à passer des accords, à faire des compromis qui sont formalisés par des arrangements locaux et des lettres d'entente entre la direction et les syndicats locaux.

Contrairement aux lettres d’entente, les arrangements locaux sont déposés au ministère du Travail et permettent de porter des griefs, à l’externe, en cas de désaccord. Ces arrangements locaux sont encadrés par la législation (voir Annexe 1) et permettent l’exercice de règles définies localement.

3.1.5. Le Régime budgétaire et financier

Le *Régime budgétaire et financier des cégeps* est édicté par le ministère de l’Éducation⁵³ (MEQ). Il expose les grands concepts, les étapes et les principes présidant au calcul des allocations accordées.

Deux types d’allocations sont présents. Le premier a trait au fonctionnement et le second aux investissements.

Les allocations de fonctionnement sont le type d’allocations le plus important des budgets alloués par le MEQ dans la mesure où elles peuvent représenter 94% du total des allocations. Elles sont fixées par un sigle identifiant leur mode de répartition : le F.A.B.E.S. signifiant :

- « F » pour Allocations **F**ixes,
- « A » pour Allocations pour les **A**ctivités éducatives,
- « B » pour Allocations pour le fonctionnement des **B**âtiments,
- « E » pour Allocations pour la rémunération des **E**nseignants, et,
- « S » pour Allocations servant à des activités **S**pécifiques associées au développement de l’enseignement.

⁵³ Toutefois, le cycle d’attribution budgétaire des allocations de fonctionnement et d’investissement lie, par un mouvement de va-et-vient, le Conseil du trésor, le ministère de l’Éducation et les CEGEP.

Les allocations d'investissements ne représentent qu'une mince partie des budgets soit environ 6% du total des allocations ministérielles. Elles sont fixées par un sigle identifiant leur mode de répartition : le M.A.O.B.E/ R.A/ T signifiant :

« M » pour **M**obilier

« A » pour **A**ppareillage

« O » pour **O**utils

« B » pour **B**ibliothèque

« E/ R » pour **E**ntretien et **R**éparation

« A/ T » pour **A**mélioration et **T**ransformation

Le *Régime budgétaire et financier des cégeps* est complété par des annexes qui précisent les règles ou directives servant à son application. Elles sont des parties intégrantes du régime mais sont publiées séparément⁵⁴.

Pour y voir plus clair, nous présentons un schéma simplifié précisant la répartition des budgets, de l'État vers un CEGEP. Nous avons extrait de ce schéma les montants alloués à cet établissement par le Ministère.

⁵⁴ Des allocations sont allouées annuellement aux CEGEP, certaines étant dites « enveloppes fermées » (c'est-à-dire que ces budgets ne doivent servir qu'à des dépenses prédéfinies comme le financement des enseignants) et d'autres « enveloppes ouvertes » dépendamment si l'établissement est autorisé à utiliser les fonds à d'autres fins que celles prévues par le ministère.

FIGURE 4 : Répartition des budgets

Source : Direction des Services administratifs et techniques, CEGEP de Jonquière. Schéma diffusé dans *L'à-propos*, Journal du CEGEP de Jonquière, vol. 6 no 4, mai 2002, p. 2.

3.2. Des partenaires multiples

L'état ne représentant plus le consensus de l'offre d'éducation ni de la demande de prestation de services, il laisse aux établissements davantage de place pour faire des alliances avec d'autres interlocuteurs.

Les établissements ne reçoivent plus les demandes d'un seul partenaire mais bien de divers partenaires. Ils sont en relation avec plusieurs réseaux⁵⁵ rendus essentiels pour faire émerger les diverses demandes des usagers des CEGEP.

Les entreprises (locales, régionales, nationales et internationales), les communautés (locales, culturelles, ethniques, etc.), les parents d'élèves, les instances intermédiaires (Fédération des cégeps, syndicats professionnels, etc.) sont autant d'acteurs qui sont intégrés dans le système scolaire collégial et avec lesquels ils interagissent comme pourvoyeurs de services ou comme utilisateurs.

Dans ce cadre, les missions des CEGEP s'élargissent. Leurs orientations doivent désormais tenir compte et coordonner les réponses aux attentes de ces divers groupes, plus ou moins, présents. Ces partenaires peuvent être institutionnels liés à la coordination et à la concertation ou autres.

⁵⁵On retrouve ici: l'État, la Fédération des cégeps, de multiples entreprises, les associations étudiantes et les syndicats, etc.

3.2.1. Les partenaires institutionnels des CEGEP

Parmi les partenaires institutionnels des CEGEP, on trouve principalement trois instances :

- Le *Ministère de l'Éducation du Québec* (MEQ) : fondé en 1964, le Ministère est le principal partenaire des CEGEP car c'est lui qui définit les règles auxquelles ils doivent se conformer (lois et règlements) et les ressources qui leur sont allouées (URL : meq.gouv.qc.ca).

On peut dire que le Ministère détient toutes les compétences, et donc tous les pouvoirs, qu'il souhaite face aux CEGEP. Celles qu'il n'aurait pas actuellement pourraient être attribuées, le cas échéant. Sans les exercer directement, l'État peut exercer indirectement des contraintes sur les établissements puisque c'est lui qui établit les conditions d'allocation des ressources, qui autorise les établissements à desservir certains services à la population, etc.

- La *Commission de l'Évaluation de l'Enseignement Collégial* (CEEC) : fondée en 1993, la commission est un organisme gouvernemental autonome dont la mission d'évaluation couvre plusieurs dimensions de l'enseignement collégial tout en mettant un accent particulier sur les apprentissages et les programmes d'études.

Cette commission détient des compétences en matière d'évaluation, de recommandation, déclaratoire auprès du Ministère et d'influence auprès du Ministère et des établissements (URL : ceec.gouv.qc.ca).

- Le *Conseil supérieur de l'Éducation* (CSE) : fondé en 1963, ce conseil est également un organisme gouvernemental autonome. Sa mission, fixée par la Commission Parent, est la suivante :

« C'est au Conseil supérieur de l'éducation que reviendra surtout la responsabilité de maintenir le système d'enseignement en contact avec l'évolution de la société et celle d'indiquer les changements à opérer et d'inspirer des plans à long terme » (Tome I parag. 176).

Depuis 1993, l'abrogation des lois constitutives du Conseil des collèges et du Conseil des universités, renforce le caractère systémique de son mandat puisque celui-ci s'élargit aux paliers collégial et universitaire.

Le Conseil supérieur de l'éducation détient des compétences uniquement en matière de recommandation. Elle émet des avis, fait des déclarations publiques et influence le Ministère (URL : cse.gouv.qc.ca).

3.2.2. Les partenaires liés à la coordination et à la concertation

3.2.2.1. Les services d'admission

Certains établissements disposent de services d'admission. Ces instances diffusent de l'information au secondaire sur les procédures d'admission notamment. Ils reçoivent les demandes des candidats (les classent selon trois tours), vérifient les dossiers, produisent des listes de classements et remettent les dossiers aux collèges.

Ce sont des organismes indépendants, autofinancés (les étudiants qui présentent leur candidature paient un montant de trente dollars),

qui régulent les demandes d'admission des étudiants des CEGEP et des centres membres. Nous avons dénombré trois organismes au Québec.

- Le *Service régional d'admission de Montréal* (SRAM) : fondé en 1972-1973, et incorporé en 1976, il regroupe vingt six CEGEP, un CEGEP régional et deux instituts⁵⁶ (URL : sram.qc.ca).
- Le *Service régional d'admission au collégial de Québec* : fondé en 1979, il regroupe neuf CEGEP et un institut⁵⁷ (URL : sraq.qc.ca).
- Le *Service régional de l'admission des cégeps du Saguenay-Lac-Saint-Jean* : fondé en 1970, quatre CEGEP⁵⁸ en sont membres (URL : sras.qc.ca).

Les services régionaux d'admission sont au service des collèges mais n'ont pas de compétences qui pourraient influencer les CEGEP.

3.2.2.2. Les organismes de concertation

⁵⁶ Ces CEGEP sont ceux d'Abitibi-Témiscamingue, d'Ahuntsic, André-Laurendeau, de Bois-de-Boulogne, de Drummonville, Édouard-Montpetit, Gérard Godin, de Granby Haute-Yamaska, John Abbott, Lionnel-Groux, Maisonneuve, Marie-Victorin, Montmorency, de l'Outaouais, de Rosemont, de Ste-Hyacinthe, de St-Jean-sur-Richelieu, de St-Jérôme, St-Laurent, de Shawinigan, de Sherbrooke, de Sorel-Tracy, de Valleyfield, de Victoriaville et du Vieux-Montréal. Le CEGEP régional est celui de Lanaudière avec les CEGEP à l'Assomption, à Joliette et à Terrebonne. Les deux instituts sont l'institut de technologie agroalimentaire de St-Hyacinthe et l'institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec.

⁵⁷ Ces CEGEP sont ceux de Beauce-Appalaches, François Xavier-Garneau, de la Pocatière, de Lévis-Lauzon, de Limoilou, de Matane, de la Région de l'Amiante, de Rivière-du-loup, de Sainte-Foy et l'Institut de technologie agroalimentaire de la Pocatière.

⁵⁸ Ces CEGEP sont ceux d'Alma, de Chicoutimi, de Jonquière et de Saint-Félicien.

D'autres instances peuvent apporter leur soutien aux établissements. Les Directions régionales, les Tables de concertation et les Conseils régionaux de développement ont ce mandat :

- Les *Directions régionales* et les *Tables de concertation interordres*, du ministère de l'Éducation, sont des organismes déconcentrés qui ont un rôle de concertation régionale. Toutes les régions ne disposent pas de Table mais certaines sont en train d'être mises en place. Dans les régions ne disposant que d'un nombre restreint d'institutions scolaires publiques, d'autres partenaires liés au domaine de l'éducation, sont invités à y siéger (Emploi Québec, CRD, etc.)⁵⁹.
- Les Conseils régionaux de développement (CRD) sont également des organismes qui favorisent la concertation.

Des initiatives locales sont également à mentionner. Par exemple, dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, le Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire (CREPAS) vise à prévenir l'abandon scolaire au moyen d'actions concertées à l'échelle locale et régionale.

3.2.2.3. Les regroupements

⁵⁹ À Montréal, la Table de concertation interordres est née, en 1997, de l'initiative du Regroupement des collèges du Montréal métropolitain. Aujourd'hui, vingt sept personnes y siègent. Les directeurs généraux des douze CEGEP, les cinq directeurs généraux des commissions scolaires, les représentants des quatre grandes universités et des écoles affiliées (HEC, Polytechnique et ETS). S'ajoutent à eux, le directeur du RCMM, la directrice régionale du ministère et un personnel de soutien du MEQ. À Montréal, ces représentants se réunissent environ trois fois par an mais un comité directeur, plus restreint, se réunit une fois par mois. Les grandes problématiques abordées concernent la relève scientifique et technique ainsi que la persévérance et l'abandon scolaire.

Les regroupements sont des organismes de concertation qui permettent d'entretenir des liens entre les CEGEP mais également avec d'autres organismes partenaires.

Nés de la volonté de coordonner les programmes de formation des adultes, ils permettent l'échange, la concertation et la coordination amenant à des accords sur des lignes de conduite à tenir et sur des consensus. Pendant longtemps, l'État a contribué à leur financement.

Fondés lors de la séparation du ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la science et de la technologie (MESS) au début des années 1990, certains de ces regroupements ont disparu quand les Directions régionales ont repris à leur charge une partie des responsabilités qui étaient, jusqu'alors, abandonnées aux établissements (soit depuis environ 1998).

En effet, certains de ces regroupements, financés pour moitié par l'État et pour l'autre moitié par les CEGEP, ont dû cesser leurs activités quand le nombre des établissements qu'ils regroupaient ne permettait pas leur survie (les regroupements n'étant plus qu'essentiellement financés par les établissements membres).

Avec le transfert de responsabilités auprès des Directions régionales suivi d'un transfert de budget, le *Regroupement des collèges de la Côte-Nord* (avec deux CEGEP), celui de la région de l'Outaouais (avec deux CEGEP) et bien d'autres ont disparu. Toutefois, certaines personnes assument encore une responsabilité dans certains dossiers.

Sur les neuf regroupements identifiés dans l'annuaire des CEGEP 2000-2001 (Fédération des cégeps, 2000), seuls quatre existent encore soit : à Montréal⁶⁰ (avec douze CEGEP), en Montérégie (avec sept CEGEP), en Chaudière-Appalaches et à Québec (avec sept CEGEP), et au Saguenay et Lac-Saint-Jean (avec quatre CEGEP).

Tous ces organismes de concertation peuvent se prononcer lors de débats publics et prendre position dans les médias. Ils peuvent influencer les décisions prises dans les établissements mais ils ne peuvent pas contraindre celles-ci.

3.2.3. Les associations

Le monde des CEGEP est constitué d'associations qui regroupent des acteurs autour de projets particuliers ou d'intérêts particuliers. Nous en avons dénombré plusieurs :

- *L'Association des directeurs généraux des collèges* (nationale). Cette association ne possède ni locaux, ni employés et ni site internet. Elle regroupe tous les directeurs généraux sur la base d'une adhésion et d'une cotisation volontaire. Les membres se réunissent lors des forums des directeurs généraux tenus à la Fédération des cégeps.

L'association des directeurs généraux négocie avec l'État ou avec le Conseil du Trésor les conditions de travail de ses membres et ne

⁶⁰ Le *Regroupement des Collèges du Montréal Métropolitain* (RCMM) est un de cela.

détient une compétence que par rapport à cette négociation. Elle ne prend pas position lors de débats publics.

- L'*Association québécoise de pédagogie collégiale* (AQPC) : fondée en 1981 par des intervenants désirant créer un lieu de regroupement pour alimenter la réflexion sur la pédagogie collégiale et promouvoir le développement pédagogique dans le réseau collégial. Aujourd'hui, elle compte 700 membres. L'association organise chaque année un colloque dont elle publie les actes. Depuis 1987, elle publie également la revue *Pédagogie collégiale*. En 1992, elle crée le *Centre d'études, de développement et d'animation pédagogique* (CEDAP) qui offre des activités pédagogiques pour le personnel enseignant (URL : aqpc.qc.ca).

Parmi les associations, on trouve également l'*Association des directeurs des études des collèges*, l'*Association pour la recherche au collégial* (ARC), l'*Association pour les applications de l'ordinateur au post-secondaire* (APOP), l'*Association professionnelle des aides pédagogiques individuels* (APAPI)⁶¹.

Ces associations peuvent se prononcer lors de débats publics et prendre position dans les médias.

3.2.4. Les fédérations

⁶¹ Un site Internet du ministère de l'éducation du Québec regroupe les liens avec ces associations :
<http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-coll/autrsite.htm>

Trois paliers organisationnels sont habituellement présents pour représenter les acteurs scolaires. En haut de l'organisation hiérarchique, on trouve à l'échelle nationale, les centrales syndicales, puis les fédérations (échelle « intermédiaire »), et enfin, les syndicats à l'échelle locale. Toutefois, certaines fédérations ne présentent pas de palier hiérarchique supérieur.

Les fédérations négocient les conventions collectives de leurs syndicats locaux affiliés, assurent le suivi des réformes intervenues depuis 1993, interviennent sur les questions d'éducation tout en offrant des services à leurs membres et aux syndicats locaux.

Dans chaque CEGEP, on trouve trois syndicats représentant les employés syndiqués que sont (1) les enseignants, (2) le personnel de soutien et (3) les professionnels.

Concernant les enseignants, trois fédérations sont présentes au sein des CEGEP :

- La *Fédération des enseignantes et enseignants de cégep* (affiliée à la Centrale Syndicale du Québec), soit la FEC : fondée en 1968, elle représente plus de mille huit cents membres au Québec. (URL : fec.csq.qc.net)

- La *Fédération Nationale des Enseignantes et Enseignants du Québec* (affiliée à la Confédération des Syndicats Nationaux), soit la FNEEQ : fondée en 1969, elle représente aujourd'hui la majorité des enseignants du réseau collégial. Elle regroupe également des enseignants du secteur universitaire et du réseau privé. (URL : fneeq.qc.ca)

- La *Fédération autonome du collégial*, soit la FAC : fondée en 1988, elle représente quelques quatre milles enseignants du réseau collégial. (URL : lafac.qc.ca)

Ces fédérations détiennent des compétences contraignantes sur les CEGEP puisqu'elles représentent la seule catégorie de personnels dont l'emploi et la rémunération sont fixés par l'État (« enveloppes fermées »). Cette compétence est basée sur les conventions collectives négociées à l'échelle nationale et sur les arrangements locaux et les lettres d'entente négociées à l'échelle locale.

Trois fédérations de personnels de soutien sont également présentes dans les CEGEP :

- La *Fédération des personnels de soutien* (affiliée à la Centrale Syndicale du Québec) soit la FPS : fondée en 1974, elle représente plus de deux mille personnes dans dix-sept syndicats.
- La *Fédération des employées et employés des services publics* (affiliée à la Confédération des Syndicats Nationaux) soit la FEESP: fondée en 1947, elle représente plusieurs ordres professionnels dont quatre mille employés de soutien dans le secteur collégial.
- Le *Syndicat canadien de la fonction publique* (affilié à la Fédération des Travailleurs et travailleuses du Québec) soit la SCFP : fondé en 1977, il représente les personnels de soutien de cinq CEGEP soit environ cinq cent employés.

Deux fédérations représentent les professionnels dans les CEGEP :

- La *Fédération des professionnelles et des professionnels salariés et cadres du Québec* (affiliée à la Confédération des Syndicats Nationaux) soit la FEESP: fondée dans les années 1960, cette fédération ne représente que très peu de membres dans les CEGEP.

- La *Fédération des employées et des employés des services publics* (affiliée à la Confédération des Syndicats Nationaux) soit FPPSCQ: fondée en 1973, cette fédération représente environ sept cent cinquante membres dans trente et un collèges.

Tout comme les fédérations d'enseignants, les fédérations des personnels de soutien et des professionnels possèdent une compétence importante sur les CEGEP, là encore, à cause des conventions collectives, des lettres d'entente et des arrangements locaux. Celle-ci est toutefois beaucoup moins importante que celle exercée par les enseignants dans la mesure où leur nombre étant moins grand et leur enveloppe budgétaire « ouverte ».

Une autre fédération, présente dans les débats, représente sur une base volontaire l'ensemble des établissements. Il s'agit de la Fédération des cégeps.

- La *Fédération des cégeps* : fondée en 1969, la fédération a comme mandat de représenter tous les CEGEP (répartis dans seize régions), de défendre leurs intérêts et les représenter lors des négociations des conventions collectives. C'est une instance qui prodigue aux CEGEP des services. Elle est également un lieu de concertation et de diffusion d'informations (URL :

fedecegeps.qc.ca), elle n'est pas et n'a pas de syndicat. Elle est essentiellement l'interlocutrice première des autres fédérations dans la négociation des conventions collectives et représente, le cas échéant, les CEGEP dans les débats publics⁶².

Cette fédération détient une compétence importante dans les négociations car elle représente la partie patronale. Elle se prononce lors de débats publics, peut les influencer en prenant position dans les médias. Toutefois, elle reste au service des établissements.

Les étudiants et leurs parents, également, sont représentés par des fédérations.

- La *Fédération étudiante collégiale du Québec* (FECQ) : fondée en 1990, la fédération regroupe dix associations étudiantes et organise des conférences de presse pour dénoncer des actions ou donner sa position, au nom de ses représentants, sur divers dossiers ou événements (URL : fecq.org).
- La *Fédération des associations de parents des cégeps du Québec* (FAP) : fondée en 1973, elle offre des services et du support aux parents de cégépiens. Elle regroupe plusieurs associations de parents dans divers CEGEP (URL : <http://www3.sympatico.ca/fap/>).

Ces fédérations peuvent influencer les débats publics mais sont peu présentes dans les médias et ne sont pas contraignantes pour les CEGEP.

⁶² Elle exerce ce pouvoir bien que celui-ci ne soit pas toujours reconnu par les directions d'établissement dans la mesure où elle n'est pas une instance intermédiaire.

3.2.5. Les autres partenaires

Les CEGEP entretiennent des liens avec des organismes tels que : Centraide, Forum Jeunesse, les Centres locaux de services communautaires (CLSC), les Chambres de commerce, Emploi Québec, des associations diverses comme l'Association des gens d'affaires, etc. Ces organismes n'ont aucune compétence contraignante face aux CEGEP.

Parmi les organismes privés, d'une part, les CEGEP entretiennent des liens avec des entreprises concernant la formation de la main d'œuvre. D'autre part, certains organismes sont directement créés et incorporés à l'établissement (Fondation, Centre de transfert de technologie, Centres autofinancés, etc.).

Les universités sont également des partenaires importants puisque la réussite des étudiants aux cycles universitaires dépend de la formation reçue au palier inférieur et donc de la conformité des attentes. De fait, les commissions scolaires et, dans des cas particuliers, certaines écoles secondaires, entretiennent également des relations de partenariat avec les CEGEP.

Les entreprises privées et les universités influencent l'orientation pédagogique des CEGEP. Toutefois, elles ne possèdent pas de compétence contraignante officielle.

Conclusion

Depuis le milieu des années 1980, le réseau collégial est entré dans une phase de décentralisation par un transfert de compétences de l'État vers les CEGEP. Avec la dernière réforme de 1993, celle du « renouveau », on constate que le phénomène n'a fait que s'amplifier. Les établissements disposent de plus en plus d'autonomie et peuvent négocier, à l'échelle locale, les décisions et les actions qui les concernent.

Toutefois, ce chapitre permet de constater que cette décentralisation et cette autonomie croissante ne sont pas sans contrainte. En fait, ces deux dynamiques s'accompagnent d'une baisse importante des ressources des CEGEP, aussi bien au niveau de la population étudiante que du financement.

De plus, bien que les CEGEP disposent d'une plus grande autonomie, ils doivent toutefois inscrire leurs décisions et leurs actions dans des cadres institutionnels communs. Ces cadres sont constitués principalement de lois, de règlements et d'organismes représentants divers partenaires.

En observant ces partenaires, force est de constater que leur poids, sur la vie des CEGEP, est relatif. Dépendant des contextes et des enjeux, ils détiennent des compétences plus ou moins importantes dans la vie des CEGEP. La présentation de ces partenaires nous est apparue essentielle à la compréhension des résultats d'analyse de notre étude.

En effet, ces trois premiers chapitres de la thèse nous permettent de dresser un portrait historique et systémique des CEGEP d'aujourd'hui. Ces chapitres contextualisent nos questions de recherche présentées en introduction et rendent visible leur pertinence.

De plus, ces chapitres permettent d'introduire le cadre théorique que nous avons privilégié pour traiter de notre objet de recherche et que nous présentons maintenant.

CADRES THÉORIQUE, D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIQUE

CHAPITRE IV: LE CADRE THÉORIQUE

Introduction

Aborder les problématiques de décentralisation et d'autonomie des CEGEP nécessite d'établir au préalable un cadre théorique faisant part des diverses approches développées et privilégiées par les chercheurs ayant travaillé sur ces sujets. Pour ce faire, nous exposons ici les résultats d'une revue des écrits portant sur les concepts principaux de notre étude à savoir la décentralisation, l'autonomie et l'effet-établissement.

Dans ce chapitre, ces trois concepts seront, tour à tour, définis au regard des diverses définitions rencontrées dans la littérature scientifique. Parfois explorés et utilisés dans des disciplines autres que la sociologie, ils vont nous permettre d'orienter notre réflexion par des choix théoriques et de dresser un cadre d'analyse qui sera exposé dans le prochain chapitre.

Comme nous l'avons présentée dans l'introduction de la thèse, la décentralisation est une dynamique initiée par l'État où celui-ci, en tant qu'organisme central, décide de transférer des compétences à des organismes locaux ou régionaux. Étudiée principalement en sciences politiques, la décentralisation peut prendre diverses formes et les quatre principaux types de décentralisation seront présentés dans ce chapitre.

Grâce à ce transfert, les établissements scolaires gagnent en autonomie. Dès lors, leur capacité de décider et d'agir de leur propre chef augmente dans le cadre des compétences qui leur sont transférées.

Mais le concept d'autonomie, bien que largement utilisé dans la littérature, reste rarement défini de façon systématique par les auteurs. Afin de combler cette lacune, nous proposons une définition de l'autonomie inspirée d'une définition formulée en psychopédagogie qui nous permettra de construire un cadre d'analyse sociologique propre à l'étude de l'autonomie des CEGEP.

Enfin, le concept d'effet-établissement développé en sociologie des établissements scolaires est né de la décentralisation et de l'autonomisation des établissements. En effet, comme nous l'évoquons, ce concept émerge dans divers systèmes scolaires depuis que les États permettent aux établissements d'établir des pratiques locales particulières.

Après cette brève introduction, c'est la présentation de ces trois concepts que nous proposons maintenant.

1. Le concept de décentralisation

1.1. Sa définition

Le concept de décentralisation, emprunté aux sciences politiques (Lemieux, 1997) et repris dans l'analyse des systèmes scolaires (Pelletier, 2001), porte sur le transfert d'autorité, d'activités, de

responsabilités ou d'attributions, d'un organisme central vers un ou des organismes périphériques.

Selon le Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) de l'Université de Columbia, le concept de décentralisation n'est utilisé que dans le cas de transferts d'un organisme public. Ainsi, la décentralisation se définit comme « le transfert d'autorité et de responsabilités de fonctions publiques, de l'administration centrale, vers les organisations gouvernementales subordonnées ou quasi autonomes et/ ou vers le secteur privé » (CIESIN, 2002c). C'est dans ce cadre que Mabileau (1993) qualifie la décentralisation d'événements juridico-politiques dans la mesure où le mouvement s'inscrit principalement dans la législation et est impulsé par un mouvement politique venant de l'État essentiellement.

Ce concept porte avant tout sur « le pouvoir décisionnel, c'est-à-dire la capacité de faire des choix parmi des alternatives » (Éthier, 1990, p. 104). Lemieux (1997) précise qu'un organisme qualifié de « centre » est avant tout un *centre de décision* et peut dicter à un organisme « périphérique », sous forme plus ou moins contraignante, les décisions qu'il est capable de prendre et les décisions auxquelles il doit se soumettre.

Selon cet auteur, alors que la *centralisation* se conçoit comme un transfert d'attributions d'une « périphérie » vers un « centre », la *décentralisation*, qui peut être considérée comme un concept antonyme, traduit le mouvement inverse : des attributions passent du « centre » vers la « périphérie ». Dans le premier cas, celui de la centralisation, un seul acteur ou groupe d'acteurs s'octroie la capacité de décider pour d'autres alors que dans le deuxième cas, la décentralisation, les

prises de décisions sont transférées vers plusieurs acteurs ou groupes d'acteurs.

Ces deux concepts font appel à un processus, une dynamique, un mouvement alors que les concepts de « centralisé » et « décentralisé » font appel à un état.

1.1.1. La centra-décentralisation

L'originalité de l'apport de Lemieux (1997) réside principalement dans la notion de *centra-décentralisation* qu'il définit comme une « expression commode pour désigner à la fois la centralisation et la décentralisation » (p. 9).

D'ailleurs, selon le Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) de l'Université de Columbia:

« la centralisation et la décentralisation ne sont pas mutuellement exclusives. Dans la plupart des pays, il faut un équilibre convenable entre centralisation et décentralisation pour assurer un fonctionnement efficace du gouvernement » (2002c).

Ainsi, un mouvement de décentralisation peut s'accompagner d'un mouvement de centralisation et inversement.

Le concept de centralisation ou de décentralisation n'est employé dans la littérature qu'en référence à une dynamique globale, générale. Pour reprendre la démonstration de l'Éthier (1990) « on n'a pas le choix entre deux extrêmes d'un continuum, la centralisation d'un côté

et la décentralisation de l'autre. La réalité est bien différente et nuancée » (p. 105).

Dans certains cas, comme celui qui nous intéresse, malgré la centralisation de certaines prises de décision à l'échelle nationale, on parlera de décentralisation car il s'agit du mouvement le plus important des deux. De plus, il s'agit du mouvement le plus étudié et qui suscite le plus d'inquiétude dans l'ensemble des pays développés confrontés à la globalisation.

1.1.2. Les attributions

Selon Lemieux (1997), les *attributions*, centralisées ou décentralisées, correspondent aux trois lieux d'exercice du pouvoir que sont les « compétences », les « sources de financement » et l'« attribution des postes d'autorité ».

Les *compétences* réfèrent à des secteurs d'activités qui sont pris en charge par des organismes « centres » ou par des organismes « périphériques ». Ainsi, l'enseignement primaire et secondaire fait partie de la compétence des commissions scolaires alors que l'enseignement collégial et universitaire relève de l'État.

Lemieux (1997) fait la distinction entre des *sources de financement* autonomes et des sources de financement non autonomes. Dans le premier cas, les instances « périphériques » détiennent le pouvoir de prélever elles-mêmes des sources de financement alors que dans le second, les sources de financement sont transférées aux instances « périphériques » tout en demeurant sous le contrôle des instances

« centres ». Par exemple, dans le cas des sources de financement autonomes, les institutions ont la possibilité de chercher des sources de financement en dehors de l'État (auprès des étudiants, des entreprises, etc.). Dans le cas des sources de financement non autonomes, les institutions doivent se contenter des fonds alloués par le pouvoir central.

L'attribution des postes d'autorité peut également être du ressort des instances centrales ou périphériques. Dans le cas des CEGEP, ce sont les acteurs impliqués dans l'établissement qui élisent le directeur général. Selon Lemieux (1997), l'autonomie est plus grande lorsque les autorités sont élues au suffrage universel. Elle est généralement moins grande quand elles sont désignées par des supérieurs hiérarchiques.

1.1.3. Décentralisation de gestion ou de gouverne

Les types de décentralisation que nous allons présenter nous incitent à distinguer d'abord ce qui est de l'ordre de la « gestion » de ce qui est de l'ordre de la « gouverne ».

Selon Lemieux (1997), la *gestion* « consiste à *appliquer* des mesures décidées par voie de gouverne » (p. 10). En d'autres mots, le verbe « gérer » fait référence à l'action d'administrer, d'appliquer des règles de conduite décidées par d'autres. Dans ce cas, un organisme « périphérique » applique une réglementation (des modalités de réalisation) fixée par un organisme « centre ». Il ne possède pas de réels pouvoirs de décision.

À l'opposé, la *gouverne* « consiste à *décider* de mesures qui seront appliquées par voie de gestion » (*id.*). Gouverner, c'est diriger, décider, émettre des règles de conduite, élaborer des politiques, exercer un pouvoir politique.

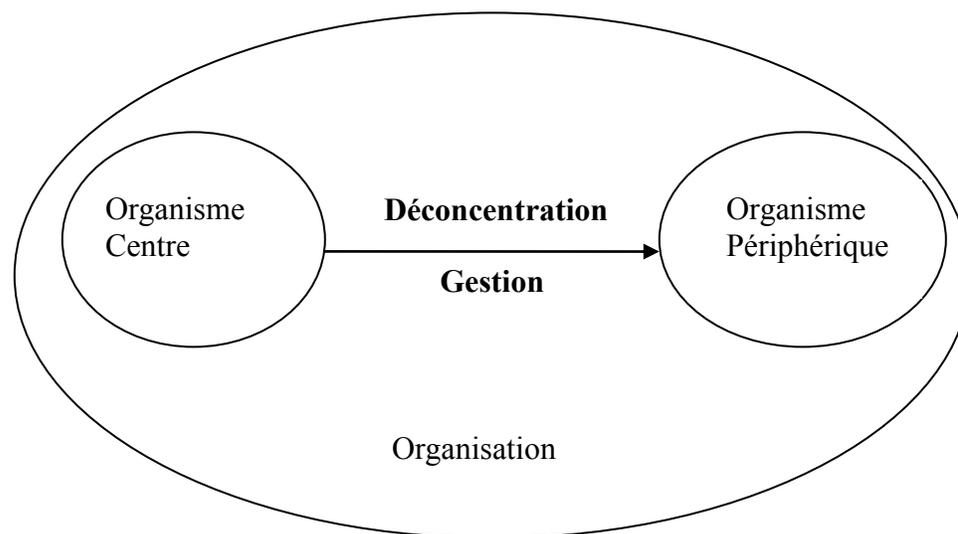
1.2. Les dimensions de la décentralisation

Selon Lemieux (1997), quatre types de décentralisation sont observables dans deux cas de figure possibles :

1. Soit la décentralisation s'effectue entre un organisme dit « centre » et un organisme dit « périphérique » qui font partie de la même organisation (entre un Ministère et une Direction régionale par exemple). Ce cas de figure ne présente qu'un seul type de décentralisation : la « déconcentration ».
2. Soit la décentralisation s'effectue entre deux organismes qui ne font pas partie de la même organisation mais qui entretiennent des liens de dépendance (entre un Ministère et un CEGEP par exemple). Dans ce cas de figure, trois types de décentralisation sont observables: la « délégation », la « dévolution » et la « décentration ».

1.2.1. La décentralisation au sein d'une même organisation

Quand l'organisme « périphérique » fait partie de la même organisation que l'organisme « centre », l'unique type de décentralisation est appelé *déconcentration*.

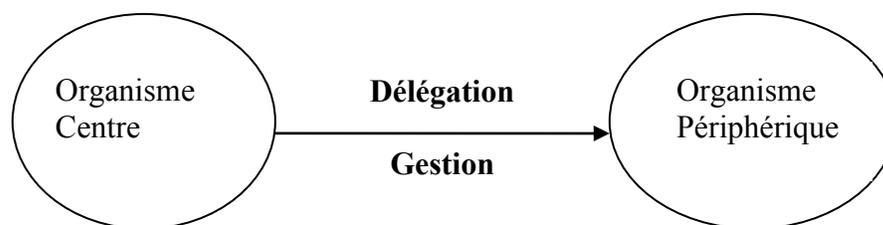


L'organisme dit « centre » transfère des compétences en ce qui a trait à l'application de ses directives. Ce type de décentralisation est avant tout *administratif* et permet une autonomie restreinte de *gestion* de l'organisme « périphérique » afin de faciliter l'exercice local ou régional de pouvoirs qui continuent de relever de l'administration centrale (Pelletier, 2001). Dans ce type de décentralisation, aucune compétence de gouverne n'est transférée.

1.2.2. La décentralisation entre organismes qui font pas partie de la même organisation

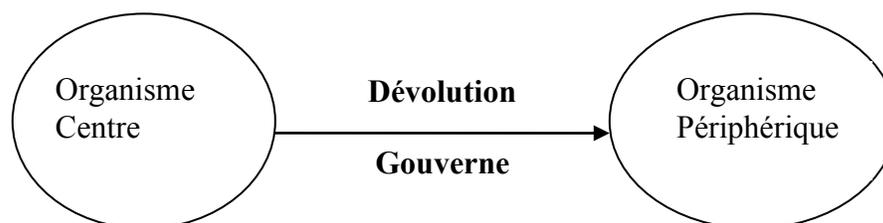
Quand l'organisme « périphérique » ne fait pas partie de la même organisation que l'organisme « centre », trois types de décentralisation sont observables.

(1) La *délégation* est une forme de décentralisation qui laisse une autonomie de *gestion* à un organisme « périphérique ». Cette forme de décentralisation est dite *fonctionnelle* dans la mesure où un organisme « centre » délègue certaines compétences de gestion à un organisme « périphérique » (Pelletier, 2001).



(2) La *dévolution* est une autre forme de décentralisation qui laisse place à une autonomie de *gouverner* à l'organisme dit « périphérique ». C'est avant tout une décentralisation *politique* qui permet à un organisme périphérique de s'autogérer et de s'autogouverner⁶³. Le lien unissant les deux organismes s'observe bien souvent au niveau du financement (le centre continuant à financer la périphérie) et au niveau des cadres d'exercice (cahier des charges).

⁶³ D'ailleurs, en anglais, le concept « autonomy » fait généralement référence au concept de « self-government » (Legendre, 1993).



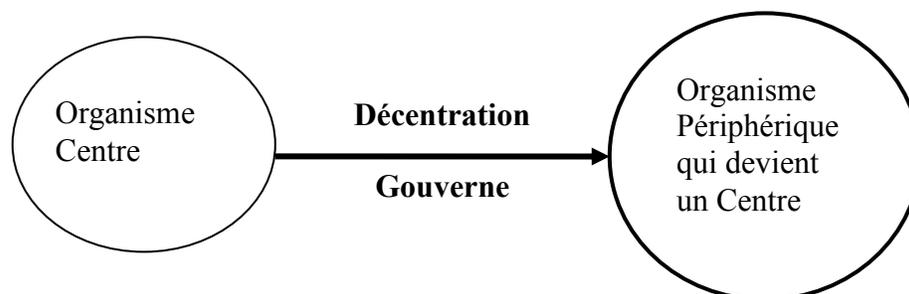
Par ailleurs, dans l'optique avancée par le Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), la *décentralisation politique* vise avant tout à conférer aux citoyens ou à leurs élus la possibilité d'accroître leur compétence en matière de *décision*. Elle peut soutenir la démocratisation en donnant aux citoyens ou à leurs élus plus d'influence dans la formulation et l'exécution des politiques.

Il est à noter que dans ces deux derniers types de décentralisation, l'organisme « périphérique » reste sous la tutelle de l'organisme « centre ».

(3) Enfin, la *décentration* confère une autonomie *complète* dans la gouverne et la gestion des compétences qui sont transférées. Dans ce cas de figure, l'organisme « périphérique » devient à son tour un organisme « centre ». Le lien unissant les deux organismes disparaît et d'autres liens se créent autour de ce nouvel organisme « centre ».

Dans sa typologie, Lemieux ne présente qu'une seule modalité de la décentration, la *privatisation* qu'il définit comme un mouvement d'attribution du secteur public vers le secteur privé de l'économie. Cette seule modalité est également reprise par Pelletier (2001) et

présentée, dans ce cas, comme une forme de décentralisation (au même titre que la dévolution, la déconcentration et la délégation).



Par ailleurs, Pelletier (2001) utilise le concept d'« impartition » qu'il définit comme un processus de privatisation « partielle » et « limitée » qui vise à privatiser certains services dans les établissements scolaires publics (entretien, transports, reprographie, etc.).

Bien que l'utilisation de services externes ne concernaient que des activités annexes à l'activité pédagogique, l'auteur constate qu'à la suite des diverses restrictions budgétaires, ce phénomène s'est élargi pour toucher les services de soutien pédagogique. Cette impartition serait à l'origine de l'importante augmentation de consultants qui offrent actuellement différents types d'expertise aux établissements.

Toutefois, il est à noter que cette dimension « est généralement limitée dans le temps et peut être révoquée plus facilement que la privatisation totale d'un secteur d'activités » (p. 16).

En conclusion, on constate que quatre types de décentralisation sont identifiés par Lemieux (1997) à savoir la déconcentration, la

délégation, la dévolution et la décentration. Chaque type de décentralisation présente des caractéristiques différentes d'un transfert d'un organisme « centre » à un organisme « périphérique ».

D'une part, ce transfert peut porter sur une ou plusieurs des trois attributions que sont les compétences, les sources de financement et l'attribution des postes d'autorité. D'autre part, il peut concerner ces attributions d'un point de vue de la gouverne (la décision) ou de la gestion (l'application).

Ainsi, chaque type de décentralisation permet l'exercice, en théorie, d'une autonomie de l'organisme « périphérique ».

C'est de ce concept d'*autonomie* dont nous traiterons maintenant.

2. Le concept d'autonomie

2.1. Sa définition

Bien que l'usage du concept d'autonomie soit largement répandu dans la littérature et que nombre d'ouvrages portent sur l'autonomie⁶⁴ d'une multitude d'objets, bien peu d'auteurs en donnent une définition systématique.

Le concept d'« autonomie », dont l'étymologie vient de la conjonction des racines grecques, *auto* et *nomos*, signifie « dans son

⁶⁴ Notre revue de littérature nous a permis de constater le nombre important d'ouvrages portant sur des objets divers : autonomie des enfants face aux parents; autonomie d'apprentissage des élèves; autonomie des personnes ayant des déficiences intellectuelles; autonomie des femmes; autonomie des populations et les mouvements indépendantistes (Québec, Chiapas, Corse, Catalogne, etc.); ou encore, perte d'autonomie des personnes âgées.

propre nom, selon ses propres lois », s'oppose à l'« hétéronomie » (qui reçoit de l'extérieur les lois qui le gouvernent). Selon le *Dictionnaire actuel de l'éducation* (Legendre, 1993), l'autonomie est définie en termes de « liberté relative d'agir d'un individu ou d'une collectivité sans intervention de l'environnement ».

Bien que souvent utilisés comme synonymes, les concepts d'indépendance et d'autonomie ne peuvent toutefois pas être utilisés dans un même sens. Ainsi, Perrenoud (2001) mentionne que si, dans le langage commun, « indépendance » et « autonomie » sont souvent interchangeables, ils font référence à deux phénomènes bien différents en sociologie.

Selon cet auteur, l'autonomie se définit comme « le droit de se donner ses propres règles et sa propre ligne d'action plutôt que d'obéir à des règles et des directives fixées par une autre entité » (p. 44), alors que l'indépendance se définit comme la possession effective du pouvoir de décider de sa propre destinée.

Gather Thurler (1998) confirme cette distinction. Si l'autonomie est, à l'origine, une indépendance revendiquée et conquise face à un pouvoir, le concept est aujourd'hui utilisé dans un sens quelque peu différent et se dissocie du concept d'indépendance dans la mesure où,

« actuellement, ce concept est utilisé au sein des systèmes scolaires: il s'agit de libérer les établissements scolaires des réglementations et des dépendances fortement centralisées et de les encourager à prendre davantage de responsabilités, à exploiter les forces et les ressources dont ils disposent de manière plus consciente et plus efficace, mieux adaptée au

contexte local, en développant des modes de fonctionnement et de relation appropriés » (p. 104).

De fait, il s'agit ici d'une libération des établissements scolaires. Par le biais d'une déréglementation c'est-à-dire un retrait des règles fixées par l'État qui visent à limiter et à contraindre la liberté des établissements, ou d'une réduction des dépendances, les établissements bénéficient d'une plus importante liberté d'actions.

Ce concept, ainsi conçu, rejoint l'idée que s'en font Lemieux et Joubert (1986) qui l'utilisent pour analyser les modes de gouverne dans les CEGEP. Dans leur étude, l'autonomie de ces établissements est entendue comme l'affirmation d'un « pouvoir local » par rapport à des contraintes imposées par un ou d'autres centres (ministères, centrales et fédérations syndicales, etc.).

2.1.1. L'autonomie comme droit

L'autonomie est avant tout définie comme un droit (Rocque *et al.*, 1999). Selon le dictionnaire *Le Petit Robert* (1986), l'autonomie se définit comme le *droit* de se gouverner par ses propres lois. Cette première définition est de nature ontologique et porte sur une reconnaissance de principe.

Perrenoud (2001) précise qu'une autonomie « *ne constitue pas un droit acquis* » : elle est toujours « *réversible* », « *relative* », « *limitée et concédée* » (p. 40-41). Dans ce cadre, un organisme autonome est toujours dépendant d'un organisme « centre ».

Il s'agit d'un organisme « périphérique » (sous tutelle, subordonné, etc.) qui possède, en théorie, des marges de liberté par rapport à un organisme « centre » avec lequel il entretient des relations de dépendance plus ou moins contraignantes.

Toutefois, comme le mentionne Perrenoud (2001), cette dépendance est *relative* selon les éléments où l'autonomie s'exerce. Pour reprendre l'analyse présentée par Rocque (*et al.*, 1999), en règle générale, on signifie qu'une personne (par extension, un organisme humain ou social) est autonome quand une autonomie « globale » est exercée. L'autonomie peut s'exprimer sur diverses fonctions.

2.1.2. L'autonomie comme capacité

Cette distinction nous amène à évoquer une seconde définition qui considère l'autonomie comme une *capacité* (Lemieux et Joubert, 1986, Cousin, 1998) de décider, de choisir, et d'agir sans sujétion à autrui (Rocque *et al.*, 1999).

Le terme de capacité fait référence à « l'exercice d'un ensemble d'activités ou encore à la réalisation d'un ensemble de tâches » (Rocque *et al.*, 1999, p. 40) alors que la sujétion à autrui réfère à la soumission à un tiers, à la domination ou encore à la contrainte par un tiers.

Comme nous venons de le présenter, le concept d'autonomie, maintes fois utilisé dans diverses disciplines, doit faire l'objet d'une attention particulière car, comme le mentionne Veltz (1999),

« il s'agit, avant tout, de remettre en cause *la fausse simplicité de cette notion d' « autonomie »*, de montrer la diversité des enjeux qu'elle recouvre, les ambiguïtés dont elle est porteuse. Il s'agit aussi, ce faisant, de s'interroger sur un paradoxe : pourquoi parle-t-on aujourd'hui tellement de l'« autonomie », alors même que les interdépendances objectives entre les activités et les personnes, au sein de la firme et entre les firmes, ne cessent de croître, et alors même que les performances techniques et économiques résultent de plus en plus d'effets de système impliquant de longues chaînes d'acteurs et reposent de plus en plus sur la qualité et la pertinence des relations établies dans ces chaînes? » (p. 15).

En bref, nous pouvons définir l'autonomie selon deux axes. D'une part, l'autonomie est considérée comme un *droit* et « avoir » de l'autonomie consiste à avoir des espaces peu ou pas contraints (par des lois ou des règlements) par un organisme « centre » qui peuvent être occupés par un organisme « périphérique ». Ces espaces sont autant d'espaces donnés à cet organisme « périphérique » pour faire des choix, plus ou moins libres, sur ses décisions ou ses actions.

D'autre part, l'autonomie est considérée comme une *capacité* et « être » autonome signifie alors, décider et agir en étant plus ou moins contraint par autrui. L'exercice de cette autonomie implique donc que l'établissement adopte une démarche volontaire d'occupation des espaces de liberté dans le but d'édicter ses propres règles.

2.2. Les types d'autonomie

En sociologie, comme en science politique, nous n'avons pu repérer une approche aussi précise que celle mise de l'avant par Rocque et son équipe (Rocque *et al.*, 1999) dans l'intention d'appliquer le concept d'autonomie au cas du développement de personnes présentant des incapacités intellectuelles. Ce sont donc les propositions de ces auteurs, empruntées à une discipline autre que la nôtre, qui servira d'appui à l'élaboration d'un cadre proprement sociologique permettant d'analyser l'autonomie des CEGEP.

Dans le cadre développé par ces auteurs, il n'existe pas d'autonomie totale dans la mesure où ce concept fait toujours référence à une certaine dépendance (si on se rappelle que l'autonomie ne fait pas référence à l'indépendance). L'autonomie totale est alors qualifiée d'utopie, d'impossibilité, et est sujet à des glissements de sens. Elle est toujours, par définition, *partielle*⁶⁵ et s'évalue sur un nombre plus ou moins limité d'éléments (tâches et activités sur lesquelles portent l'action et la décision), de fonctions.

Ainsi, on parlera toujours d'une autonomie « générale » pour dire qu'une personne « est » ou « n'est » pas autonome. Toutefois, il peut exister une hétéronomie totale (dans les cas de personne en état de coma ou de nouveau-né par exemple) et dans ces situations, la personne est totalement dépendante d'un tiers.

⁶⁵ Sachant que, par définition, l'autonomie est toujours partielle, nous ne retenons pas le concept de « semi-autonomie » souvent utilisée dans la littérature (Boisvert, 2000, Vaillancourt, 2001) ou de « quasi autonomie » (CIESIN, 2002c) qui font référence à une autonomie acquise en vue d'accroître la responsabilisation des acteurs dans leurs tâches professionnelles.

En plus de l'autonomie « générale », les auteurs identifient ce qu'ils appellent une autonomie dite « fonctionnelle » et une autonomie « de base ».

L'autonomie *fonctionnelle* est une expression créée à des fins d'intervention (en réadaptation) qui se définit comme « une autonomie permettant de prendre les décisions et d'exercer les activités nécessaires au déroulement adéquat de sa vie au sein d'un groupe ou d'une collectivité » (p. 59). C'est donc une autonomie qui prend place dans un contexte particulier ou dans une situation donnée.

L'intervention s'opère alors sur un nombre restreint d'éléments et implique des visions communes ou convergentes de la part des intervenants externes qui souhaitent développer l'autonomie de la personne afin d'éviter les non sens et les arbitraires :

« Imaginez un instant que dix personnes interviennent auprès de vous. Elles ne partagent pas de plan de match commun et n'ont pas une vision convergente quant à la façon de déterminer, de limiter et d'organiser les choses à travailler pour vous aider à devenir autonome. Qu'est-il susceptible de se produire? Le risque est grand de se retrouver avec dix ensembles d'éléments plus ou moins différents, mais jugés par chacun comme étant nécessaire à la vie communautaire. Plus ces éléments seront différents, plus vous serez la victime captive d'interventions visant des conduites fort diverses et éclatées » (p. 60).

Pour ce faire, l'autonomie fonctionnelle contraint les acteurs concernés à des discussions sérieuses pour déterminer ce qui est nécessaire, important, accessoire ou négligeable. « À défaut de quoi, les interventions risquent fort de conduire à un véritable cul-de-sac » (p. 62).

L'autonomie *de base*, plus restreinte que l'autonomie fonctionnelle est définie comme une autonomie limitée aux actions et aux décisions essentielles au maintien de la vie : s'alimenter, s'habiller, se protéger... Elle recouvre des conduites peu influencées par le code social ou culturel (contrairement à l'autonomie fonctionnelle).

2.3. Les formes d'expression

Outre ces diverses formes d'autonomie, plusieurs formes d'expression peuvent être observées. En effet, l'autonomie peut être qualifiée de « directe », d'« assistée » ou de « déléguée ».

La première forme d'expression d'une autonomie, celle qui est *directe*, fait appel à la définition que nous avons retenue pour l'autonomie *générale*, c'est-à-dire qu'elle s'exprime par la décision et l'action sans sujétion à autrui. L'autonomie directe est donc « une forme d'autonomie qui s'exprime sans intermédiaire, de nature humaine ou matérielle » (p. 78).

À l'inverse de l'autonomie directe, les deux autres formes font appel à la sujétion à autrui. (1) Avec l'autonomie *assistée*, l'autonomie est garantie par une intervention matérielle (et non humaine). Ainsi, il est possible de réduire, voire d'annuler la sujétion, par le biais de dispositifs ou d'aménagements.

Dans cette perspective, une autonomie assistée est une forme d'autonomie « qui s'exprime à l'aide d'un dispositif ou d'aménagements du milieu destinée à augmenter, amplifier, élargir,

réguler ou répartir l'effort consenti par une personne » (p. 79). Par exemple, des rampes d'accès aident les personnes en fauteuil roulant en leur évitant l'utilisation des escaliers qui implique l'aide d'un tiers. Ces rampes permettent l'exercice de l'autonomie des personnes qui ont un handicap dans leur mobilité.

(2) Avec l'autonomie « déléguée », la sujétion à autrui est librement consentie et parfois, recherchée. « L'autonomie déléguée est une forme d'autonomie qui s'exprime en confiant librement à autrui les actions et les décisions » (p. 81). Dans ce cas, l'autonomie est déléguée par manque de temps, de compétence ou d'autres éléments qui apparaissent nécessaires à son exercice.

2.4. Processus d'autonomisation

Selon Barroso (2000), il appert que si certaines écoles ont su tirer parti du renforcement de l'autonomie, « les avantages acquis sont moins dus aux réformes qu'à leur dynamique interne et à la façon dont elles ont su construire leur autonomie » (p. 63).

Dans cette voie, l'autonomisation peut être définie comme un processus « qui tend à rendre le sujet de plus en plus autonome » (Legendre, 1993) que ce soit en développant ou en construisant son autonomie. En effet, dans la littérature, selon les auteurs, on parlera d'une autonomie qui se développe (Rocque *et al.*, 1999) ou d'une autonomie qui se construit (Barroso, 2000) mais nous reviendrons sur cette distinction dans notre cadre d'analyse.

Il est important de noter que la réflexion de Rocque et *al.* (1999) conduit les chercheurs à formuler une thèse à propos du processus de développement de l'autonomie des personnes. Cette thèse se base sur plusieurs constats relevant de leur expérience de terrain. Premièrement, l'autonomie ne s'acquiert pas au premier essai. Ensuite, elle se développe lentement sur des tâches et des activités spécifiques.

Cependant, elle peut être favorisée par une suite d'interventions portant sur des tâches et des activités ciblées qui permettent, peu à peu, de réduire la sujétion à autrui d'abord sur les tâches et activités spécifiques, puis sur la globalité. Dans ce cadre, la sujétion est variable selon les contextes. Celle-ci peut être maintenue pour certaines tâches et certaines activités, que ce soit par choix ou par nécessité.

À lire les auteurs, l'autonomisation apparaît comme une longue quête, un long processus, et une longue série d'interventions visant à réduire progressivement des dépendances. Ce processus de réduction des dépendances se définit comme « un processus contextualisé visant soit à rendre plus faible la sujétion à autrui ou soit à rendre moins nombreuses les tâches et les activités sur lesquelles porte la sujétion et ce, pour la décision et l'action » (p. 90).

Par ailleurs, Pelletier (2001) précise qu'

« en éducation et en formation, probablement plus qu'en d'autres domaines, la réussite d'une opération de décentralisation se traduisant par une autonomie accrue des différentes catégories d'établissements nécessite un certain nombre de conditions gagnantes » (p. 18).

Plusieurs recherches ont mis en lumière les difficultés qu'éprouvent les établissements scolaires à exercer leurs marges

d'autonomie et à rencontrer les effets (positifs) désirés (Barroso, 2000; Busch, Coleman et Glover, 1993).

Ces conditions ont généralement trait à des éléments externes ainsi qu'à des éléments internes.

Concernant les éléments externes, Lemieux et Joubert (1986) mettent de l'avant l'importance de « l'environnement » et des caractéristiques des CEGEP. En plus du type de gouvernance, la taille et la situation géographique sont les éléments principaux de contexte qui doivent être pris en compte pour appréhender l'autonomie des établissements. Le nombre et la diversité des programmes, les services et les activités proposés par le CEGEP représentent également des éléments à prendre en compte pour évaluer la capacité d'un établissement à exercer son autonomie.

En ce qui a trait aux éléments internes, les auteurs montrent que les modes de gouverne peuvent favoriser ou freiner l'exercice de l'autonomie des CEGEP. Toutefois, selon Broadfoot (2000), les difficultés des établissements scolaires sont souvent liées à l'accroissement de l'autonomie. Cette augmentation provoque des changements importants dans les rapports de pouvoir qui s'exercent entre les enseignants et les administrateurs et creusent le fossé entre les dirigeants et les dirigés.

En conclusion, le concept d'autonomie se définit, d'emblée, comme un « droit » et comme une « capacité ». Une autonomie peut exister au niveau théorique mais, en pratique, elle nécessite des éléments particuliers pour qu'elle puisse s'exprimer.

Ensuite, dans le sens commun, cette notion fait toujours référence à un cas particulier d'autonomie qui est l'autonomie « générale ».

Or, le cadre théorique que nous venons de présenter permet de dissocier : l'autonomie « générale », de l'autonomie « fonctionnelle » ou « de base »; l'autonomie qui s'exprime sous une forme « directe », « assistée » ou « déléguée ».

Enfin, il paraît que l'autonomie est changeante dans le temps et selon les situations. Elle peut être acquise, construite, développée mais peut aussi s'éroder et disparaître.

Le cas des établissements scolaires en général, et des CEGEP en particulier, permet d'illustrer les effets d'un accroissement théorique d'autonomie. Ainsi, l'accroissement de l'autonomie des établissements scolaires marque l'entrée de ceux-ci dans un processus d'autonomisation et provoque des différences de plus en plus marquées entre les CEGEP.

Plus autonomes, en théorie comme en pratique, moins homogènes entre eux, les CEGEP sont amenés à produire ce que dans la littérature portant sur les établissements scolaires les sociologues appellent : un effet-établissement.

C'est ce concept que nous présentons ci-dessous.

3. Le concept d'effet-établissement

3.1. Sa définition

Le concept d'effet-établissement, que nous allons faire nôtre, est né de l'analyse des mouvements de décentralisation dont le collège français (premier cycle de l'enseignement secondaire) a été témoin au début des années 1980. Son origine peut toutefois être retracée dans le développement d'un courant de recherche portant sur « l'École efficace » (« School effect ») amorcé en Amérique du Nord (Cousin, 1993).

En effet, dans les États-Unis des années 1960, l'étude du fonctionnement des établissements fait l'objet d'une attention particulière à la suite d'un important investissement public dans le système scolaire. Cet investissement est injecté par l'État afin de régler certains problèmes sociaux et d'améliorer l'intégration des minorités culturelles et ethniques par la mise en vigueur de politiques d'innovation.

C'est dans ce cadre qu'une commission d'enquête, la Commission Coleman, est chargée d'évaluer les fruits de ces investissements en terme de réussite scolaire notamment. Le rapport Coleman⁶⁶ (Coleman *et al.*, 1966), publié en 1966, conclut que des différences en termes de réussite scolaire entre établissements sont notables et que celles-ci s'expliquent, non pas par l'établissement lui-même, mais à la lumière des types de population qu'il dessert (élèves scolairement forts ou scolairement faibles).

Selon ces chercheurs, les différences sociales entre élèves expliquent davantage les inégalités de réussite que les éléments liés à l'établissement lui-même (climat, services, personnels, etc.). L'étude

⁶⁶ Pour une présentation critique du rapport Coleman, on peut notamment se référer à Cherkaoui (1979) et à Jencks (1979).

réfute ainsi l'existence d'un « effet » lié à l'établissement au profit d'un effet de composition, c'est-à-dire un effet propre aux caractéristiques des populations étudiantes qui composent l'établissement.

La recherche d'un « effet-établissement », dans l'intention d'aboutir à l'École efficace, motivera nombre d'études⁶⁷ même en Europe (Cousin, 1993; 1998; Grégoire, 1990; Grisay, 1997; 1989; 1988). Cependant, dès le début des années 1980, une autre voie est empruntée sur ce continent: celle des études de cas, basées sur des méthodes qualitatives, qui axent la recherche de l'effet-établissement vers l'étude du fonctionnement des établissements. Cette voie s'attarde à chercher ailleurs que dans les caractéristiques des élèves les raisons des différences de performances scolaires.

En France, Paty (1981) publie la première étude à s'inscrire dans un nouveau courant d'études, la *sociologie des établissements scolaires* (Derouet, 1987; 1988; De Queiroz, 1995; Picquenot, 1997). Ce courant de la sociologie s'intéresse au fonctionnement interne des établissements.

L'auteur présente une série de monographies d'établissements scolaires diffusant l'enseignement du premier cycle du secondaire, les « collèges » (aussi appelés CES : Collèges d'Enseignement secondaire),

⁶⁷ En 1990, la firme Réginald Grégoire Inc, réalise pour le compte du ministère de l'Éducation du Québec, une revue de littérature concernant *les facteurs qui façonnent une bonne école*. Ce *Rapport de recherche bibliographique sélective et analytique* porte sur sept articles publiés, au Canada ou aux Etats-Unis, après le 1^{er} janvier 1985 et qui relate des études (empiriques ou des revues de littérature) menées sur l'ordre secondaire. Des corrections mineures ont été apportées au document dans la version publiée par le ministère dans la collection « Notes et documents ».

et introduit un nouveau concept : l'« effet-collège »⁶⁸. En comparant les établissements entre eux, Paty (1981) met à jour des différences de pratiques dans les collèges prouvant que celles-ci « peuvent faire la différence ».

En sociologie des établissements scolaires, le concept d'effet-établissement réfère généralement à ce qui différencie les établissements entre eux (Cousin, 1998).

Selon Demailly (1991), il « désigne la variabilité de certains fonctionnements du système scolaire en fonction des caractéristiques des établissements » (p. 191) alors que Picquenot (1997) le conçoit comme le résultat d'un travail identitaire de l'organisation dans le cadre de la gestion, plus ou moins active, de son marché (sélection, efficacité, cohésion, communication, image, etc.).

Les contextes n'étant pas les mêmes sur les deux continents, en Europe, c'est à la suite des mouvements de décentralisation (ayant débuté officiellement en France en 1982) que l'étude du fonctionnement des établissements prend de l'ampleur. Selon Dutercq (1998),

⁶⁸ Pour l'auteur, les établissements qui se définissent par l'espace « classe » présentent une identité morcelée. Ici, il ne peut y avoir d'effet-établissement car l'unité même de l'établissement n'existe pas. C'est souvent le cas dans les écoles primaires pour lesquelles l'unité de référence est la classe. Dans ces écoles, un professeur est en contact direct et constant avec une classe et, dans ce cadre, il s'agit ici d'un effet-classe ou d'un effet-maître (Bressoux, 1995; 1994; De Queiroz, 1995). Au niveau secondaire, la structure scolaire est faite de telle sorte qu'une classe doit se référer à divers professeurs et fonctionne dans un environnement organisé. Dans ce cadre, l'effet-classe n'apparaît plus comme la seule unité interrogeable. L'organisation dans laquelle une classe ou un élève évolue est également une unité à prendre en compte.

« si l'établissement existe depuis longtemps en France comme une unité administrative, c'est la décentralisation éducative qui l'a reconnu comme unité pédagogique, sociale, voire économique et qui l'a donc consacré dans sa globalité » (p. 31).

Avec la décentralisation, des espaces de décision et d'action sont transférés de l'échelle nationale à l'échelle locale. Ce transfert laisse peu à peu « le » politique⁶⁹ élargir son champ de compétence dans les établissements scolaires et avec lui, les différences entre établissements. Dès lors, les différences de pratiques, jusqu'ici peu importantes et invisibles, sont mises en lumière par les chercheurs⁷⁰.

Ainsi, le jeu politique (communément appelé « la » politique) fait son entrée dans les établissements scolaires.

Cette entrée s'observe par l'élaboration de politiques et de règlements spécifiques à l'organisation, par la recherche de consensus et de représentations communes (Gather Thurler, 1998) et par l'élaboration d'accords locaux (Derouet, 1992).

Dans les rapports de l'établissement avec son environnement (parents d'élèves, autorités gouvernementales, entreprises locales, etc.), également, l'entrée de la politique s'observe dans la participation de l'établissement à des réseaux constitués d'autres « partenaires »

⁶⁹ Nous faisons référence ici au politique et non pas à « la » politique. En effet, « le » politique est un domaine relatif à la cité, à la théorie du gouvernement de l'État et au pouvoir alors que « la » politique, une modalité parmi d'autres du politique, réfère à l'art et à la pratique du gouvernement, à la manière de gouverner ou à la manière concertée de conduire une affaire.

⁷⁰ Certaines études portent sur les pratiques des établissements quant à l'engagement des acteurs dans le changement (Derouet, 1985a), la sélection des élèves (OCDE, 1993; 1994; Liensol et Meuret, 1987; Dubet *et al.*, 1989), la gestion de la vie scolaire (Langouët et Léger, 1991), l'orientation scolaire (Langouët, 1988; Duru-Bella et Mingat, 1988a; 1988b; 1987) et sur la socialisation des étudiants (Paty, 1981).

(Perrenoud, 2001) où peuvent se négocier des ententes qui favorisent l'établissement (quant à son image ou au placement de ses élèves par exemple).

D'ailleurs, Derouet (1998) et Ballion (1993) s'entendent pour affirmer que, de plus en plus, les établissements sont envisagés comme des *Cités* politiques qui, d'une part, sont des lieux où se concrétisent, s'appliquent, les décisions politiques nationales mais qui, d'autre part, sont des lieux où les acteurs doivent décider, arbitrer des exigences contradictoires et débattre d'enjeux en fonction de la situation qui leur est propre (emplacement géographique, taille, caractéristiques des populations d'étudiants et de personnels, histoire de l'établissement, etc.).

Dans cette perspective, l'établissement devient un objet d'étude sociologique car il est aujourd'hui un *centre politique* et un *lieu de décision* (De Queiroz, 1995; Picquenot, 1997) où s'expriment des décisions prises localement.

Dans la mesure où l'établissement peut, et même doit⁷¹, définir « sa » politique, il devient du même coup un champ *politique*⁷², c'est-à-

⁷¹ De plus en plus, l'occupation des marges de liberté est essentielle au bon fonctionnement des établissements scolaires. Dutercq (1998) constate qu'en France les conseils d'administrations d'établissement ne jouent pas encore pleinement leur rôle dans la mesure où ils n'utilisent pas pleinement leur marge de manœuvre. Selon l'auteur, « nous nous situons dans une mosaïque, celle de la décentralisation. Beaucoup d'établissements ne savent pas se saisir des possibilités que leur offre leur statut d'EPLÉ, qui sont importantes, sans parler des considérables espaces de négociation qui ont été ouverts: or, il est indéniable qu'en revanche certains chefs d'établissement en ont déjà une excellente maîtrise, d'où de grandes différences entre établissements » (p. 33). Un EPLÉ est un établissement public local d'enseignement. Contrairement au statut des établissements publics nationaux, départementaux ou municipaux, ce statut accorde une personnalité morale à l'établissement. Ce type d'établissement représente la majorité des établissements d'enseignement secondaire en France puisque sur les 7 467 établissements recensés en 1991-1992, 7400 sont des EPLÉ (Mallet, 1998).

dire un champ où s'affrontent des visions divergentes, des priorités à respecter et des stratégies à mettre de l'avant.

Ainsi, la décentralisation accroît l'autonomie des établissements et l'autonomisation accroît les discussions, les pourparlers, les médiations comme les interrelations, entre les divers groupes qui constituent l'établissement sur « la » politique qui doit être suivie dans celui-ci.

Picquenot (1997) propose quatre « métavariabes » c'est-à-dire quatre variables susceptibles de rendre compte du fonctionnement global de l'établissement qui, considérées en elles-mêmes ou combinées, « permettent une approche outillée et presque mesurable de l'effet-établissement » (p. 52).

Ces métavariabes sont (1) le niveau de structuration, (2) la cohésion symbolique, (3) la mobilisation des acteurs et (4) l'autonomisation.

Selon l'auteur, la première métavariabes, c'est-à-dire le niveau de structuration, s'oriente vers l'étude de l'organisation de l'établissement et du niveau de dépendance qui lie les unités fonctionnelles entre elles (étude du lien entre les services et division du travail notamment). La seconde, la cohésion symbolique, porte sur l'étude des valeurs et des représentations qui font consensus dans la communauté scolaire. La mobilisation quant à elle, concerne l'implication des acteurs dans les enjeux liés à l'établissement. Enfin, l'auteur décrit l'autonomisation ainsi :

⁷² Perrenoud (2001), en italique dans le texte (p. 47).

« L'établissement scolaire dispose d'une autonomie relative. Les règles générales du service public cantonnent la liberté réelle des acteurs aux marges de l'institution. Or, l'investissement de ces marges peut développer des effets considérables qui révèlent, comparativement, la capacité de l'établissement à se construire comme entité autonome » (p. 52).

Dans ce cadre, Picquenot rejoint la conception de Cousin (1993) selon laquelle, pour appréhender l'effet-établissement, « il s'agit d'observer la capacité des établissements scolaires à se construire comme des organisations autonomes » (Cousin, 1993, p. 395).

Pour les fins de notre recherche, nous définirons, en premier lieu, le concept d'effet-établissement comme l'une des modalités qui permet l'expression de cette autonomie à savoir une production d'accords élaborés localement au sein d'un établissement.

3.2. L'effet-établissement en tant que production d'accords

3.2.1. La production d'accords au sein de l'établissement

Dans ses recherches sur la dynamique du système scolaire français, en particulier sur la réforme des collèges du début des années 1980 (Derouet, 1985a), Derouet⁷³ aborde les effets de la décentralisation sous l'angle des relations de travail.

⁷³ Les principales publications de Derouet sont référencées dans la bibliographie. D'une part, Jean-Louis Derouet et Yves Dutercq ont coordonné l'excellent numéro de la Revue française de Pédagogie (no 130, 2000), *L'administration de l'éducation*, dans lequel les auteurs précédemment cités (Broadfoot, Barroso, Maroy et Dupriez) présentent leurs travaux. D'autre part, Jean-Louis Derouet, chercheur à l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), est membre du Centre Paul Lapie soit le Centre de recherche et de ressources sur le fonctionnement des établissements et l'administration scolaire (France). Ce centre qui privilégie l'implication des acteurs s'intéresse à la décentralisation et à l'exercice de l'autonomie des établissements.

L'auteur constate que le rôle *politique* de l'école s'inscrit dorénavant à l'échelle locale plutôt que nationale. Avec la décentralisation, les établissements disposent de plus grandes marges d'autonomie, ce qui demande aux acteurs de décider et d'agir localement sur ce qui est « juste et bon » de faire dans leur établissement. Les visées sociales générales établies à l'échelle nationale laissent alors place à des principes établis dans l'établissement. Dans la foulée, de nouveaux enjeux apparaissent. Ceux-ci sont autant d'« épreuves » qui entraînent des débats internes entre les acteurs sur les orientations et les priorités à donner dans leurs pratiques.

Les acteurs disposent de plus de latitude pour s'autogérer et décider de stratégies qui sont uniques car élaborées par rapport à leur contexte local. Un préalable est cependant nécessaire : ils doivent partager une vision commune quant aux décisions à prendre dans l'établissement.

La cohérence et la cohésion apparaissent dans les thèses de Derouet comme des éléments déterminants de la construction de l'autonomie des établissements et de la production d'un effet-établissement. Par le biais d'accords, les acteurs s'entendent localement sur des stratégies, des choix, des orientations qui ne doivent pas entraver l'exercice de l'autonomie de l'établissement.

Afin d'élaborer sa théorie sur les accords locaux, Derouet (1992) s'inspire des modèles de *Cités* développés par Boltanski et Thévenot (1987; 1991). S'appuyant sur un survol des écrits de philosophie

politique, Boltanski et Thévenot analysent les arguments qui soutiennent les positions des acteurs dans des désaccords, des différents, des conflits et des dysfonctionnements. Pour ces derniers, la *Cité* d'appartenance se réfère à un modèle d'ordre légitime « qui rend explicite *un principe supérieur commun* afin de soutenir des *justifications* » (1991, p. 86).

Ces Cités sont à la base d'un sentiment de justice (d'un ordre « juste ») qui permet aux acteurs d'agir pour le *bien commun*. Chacune d'elles privilégie *l'accès à l'état de grandeur supérieur* des êtres ayant des caractéristiques différentes.

En transposant dans l'étude du monde de l'éducation les Cités développés par ces auteurs, Derouet (1992) propose divers modèles de justice qui sont autant d'univers de références permettant aux acteurs d'établir leur point de vue sur les situations qu'ils vivent. De plus, les acteurs s'en servent pour justifier leurs prises de position. Ces modèles de justice sont les suivants :

1. *Le modèle de l'intérêt général* valorise le général et non le particulier. Les concepts et les idées sont mis de l'avant (importance des savoirs). L'école est impartiale et est à l'abri des pressions (politiques, religieuses, etc.). C'est un monde à part qui ne doit pas être modifié en fonction des situations extérieures à elle.
2. *Le modèle communautaire* valorise le lien de personne à personne, la chaleur, la confiance, la proximité des êtres (importance des savoir-être). L'école est enracinée dans le local et est proche de sa communauté. Elle n'est pas un monde à part.

3. *Le modèle de l'efficacité* met de l'avant la rationalité et la performance. L'école n'a plus de résonance politique et morale mais se réduit à un problème technique et à des apprentissages mesurables (importance des savoir-faire). Ce modèle se concilie difficilement avec le monde scolaire mais pour compenser sa « situation permanente de défaut de preuve » (p. 109), il s'accompagne du modèle marchand.
4. *Le modèle marchand* met de l'avant l'échange des biens ou des services et s'appuie sur le jeu de l'offre et de la demande pour réguler les systèmes et donner la valeur aux biens et aux services. Ce qui compte dans ce modèle n'est plus les savoirs, les savoir-faire ou les savoir-être, mais l'efficacité des organisations entendue comme l'ajustement de l'offre à la demande. Dans ce processus, les conditions locales d'efficacité sont davantage considérées que les principes moraux et politiques macrosociologiques.
5. *Le modèle de la créativité* met de l'avant l'enfant en tant qu'être, et valorise sa grâce et ses dons. Lui seul détient la capacité de savoir ce qui est « juste et bon » pour lui. Ce modèle est à la base de la tradition des écoles alternatives.

La présence de plusieurs modèles de justice au sein d'un même établissement peut entraîner des situations conflictuelles quand une « épreuve » apparaît. Invoquant des univers différents, les acteurs appuient leur argumentation sur des références implicites et divergentes. Les univers se confrontent, s'affrontent, se dénoncent et laissent parfois place à des conflits, des désaccords, des

dysfonctionnements, des « crises » qui, parfois, paralysent les acteurs et, en l'occurrence, l'établissement scolaire tout entier.

Toutefois, selon l'auteur (Derouet, 1998), des systèmes d'accords peuvent trouver place dans l'établissement, sur la base de n'importe quel modèle de justice en s'inspirant d'un travail d'interprétation,

« qu'opère la construction d'un système d'accords par rapport à un certain nombre de conditions sociales objectives comme l'origine sociale des élèves, les grades et les trajectoires sociales des enseignants ou le passé de l'établissement » (p. 12).

Le système d'accords établi doit être supporté par une *définition commune de l'intérêt collectif* afin de coordonner les actions de façon cohérente. Il s'agit ici de savoir ce qui est « juste et bon » de faire pour l'établissement et de le formaliser au moyen d'accords locaux.

3.2.2. Les types d'accords : arrangement et compromis

Lors d'une épreuve, quand plusieurs modèles de justice se confrontent, l'enjeu est alors d'articuler ces derniers au sein de l'établissement pour éviter les situations paralysantes et rendre l'organisation fonctionnelle. Cette articulation demande l'élaboration d'accords locaux qui peuvent être de l'ordre du « compromis » ou de l'« arrangement ».

Dans le langage commun, on constate que ces diverses notions sont généralement utilisées comme des synonymes. Selon *Le Petit Larousse Illustré (2000)*, le « compromis » se définit comme un « accord » obtenu par des concessions réciproques et comme un « arrangement » qui implique des atouts à monnayer.

Or, Boltanski et Thévenot (1987, 1991), dont Derouet s'inspire, apportent des nuances. Selon ces auteurs, avec l'*arrangement*, l'impératif de justification universelle est remplacé par un pacte lié entre personnes « qui comptent » dans la mesure où des « gens » transigent momentanément pour la définition d'un bien qui leur est commun dans la situation.

Ainsi, « l'arrangement est un accord contingent aux deux parties rapporté à leur convenance réciproque et non en vue d'un bien général. Le lien qui rassemble alors les personnes n'est pas généralisable à tous » (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 408).

Contrairement aux arrangements, les *compromis* conservent leur référence à des principes de justice généraux et respectent les principes de justice des parties. Dans ce cas, le compromis laisse place à un accord obtenu par des concessions réciproques effectuées lors de négociations.

Selon les auteurs, dans le compromis toutefois, les participants renoncent à clarifier le principe de leur accord en s'attardant seulement à maintenir une disposition intentionnelle orientée vers le bien commun. « Cet objectif est réalisé en recherchant l'intérêt général, c'est-à-dire non seulement l'intérêt des parties prenantes mais aussi l'intérêt de ceux qui ne sont pas directement touchés par l'accord » (*id.*, p. 337-338).

3.2.3. Des accords qui soient « locaux »

Avant la décentralisation, des accords existent mais ils sont alors exclusivement négociés à l'échelle nationale. Avec le transfert de compétences vers les établissements, le « local » prend de l'importance et devient le lieu où s'élaborent de nouveaux accords qui viennent remplacer, préciser ou modifier les accords nationaux.

Comme le note justement Derycke (1993), le vocable « local » surprend dans la mesure où c'est un adjectif qui se mue en substantif tout en prenant des sens différents (en tant que substantif et en tant qu'adjectif).

Le « local » est généralement défini en des termes d'opposition : est qualifié de « local » ce qui n'est pas « général », ce qui n'est pas « global » ou encore ce qui n'est pas « national » (Abélès, 1993).

Depuis le mouvement de décentralisation, le concept de « local » a, sans conteste, été revalorisé dans l'ensemble des sciences sociales (Mabileau, 1993). Selon Mabileau (1993) :

« On se plaît à reconnaître de tous côtés que le local peut-être le lieu privilégié de l'impulsion du *changement*, alors qu'il avait été considéré longtemps comme le symbole du conservatisme social, au mieux de la rémanence des traditions, au pire d'une organisation anachronique de la société » (p. 10).

Ainsi, la forme qui définit le plus le « local », ces dernières années, est celle qui l'oppose au « national ».

Caillosse (1993) précise que depuis la décentralisation, la jurisprudence administrative française offre d'incessantes variations sur ce thème ; « affaires locales », « libertés locales », « intérêt public

local », « circonstances locales » et surtout « développement local » qui marquent ce qui n'est pas de compétence « nationale ».

Bien qu'à l'origine cette décentralisation ne portait que sur l'administration, la gestion, l'auteur constate que, peu à peu, les collectivités locales ont revendiqué de nouveaux droits quant à leurs compétences en matière politique. D'ailleurs, les réformes des années 1980 et du début des années 1990, porteuses de nouveaux discours, ont laissé paraître une certaine politisation du local perceptible à travers les notions de « pouvoir local », « citoyenneté locale » ou « espace public local » (p. 123).

D'un point de vue empirique, aborder le « local » peut présenter deux dimensions. La première revient à le considérer comme un objet d'étude en soi et observer le « local » revient à comparer des situations locales entre elles dans le but d'expliquer un fait social par comparaison. Selon Hervieu (1993), c'est la voie qu'a suivie Henri Mendras en sociologie rurale dans ses monographies de villages (1965; 1976). Nécessitant l'immersion totale afin d'observer de l'intérieur la vie et le fonctionnement des villages, le chercheur considère le « local » dans sa « globalité ». Il considère ces objets comme autant de systèmes sociaux locaux et comme des micro-sociétés où « les rapports de force se stabilisent au travers d'une règle du jeu qui cristallise le consensus minimum » (p. 69).

La comparaison de monographies a d'ailleurs permis de montrer :

- que le changement social n'est pas un changement descendant;
- qu'il est un changement généré par les rapports locaux eux-mêmes et;

- que, lorsque le changement est imposé, il est complètement réinterprété et réassimilé par les sociétés locales.

Ainsi, le local est doté d'une existence propre (Hervieu, 1993).

La seconde dimension considère le « local » davantage comme un *niveau* d'analyse que comme un *objet* d'analyse c'est-à-dire que le local est ici approché comme un terrain plutôt que comme un objet en soi. Selon Mabileau (1993), la démonstration

« s'est orientée dans la période la plus récente de l'intrication du local et du national non plus au niveau de « l'objet local » qui reste un objet scientifique toujours fuyant, mais à celui des pratiques mises en œuvre par les acteurs » (p. 17).

Ainsi, avec la décentralisation, l'auteur mentionne une délocalisation des phénomènes sociaux dans un « local construit » (p. 16) qui s'inscrit tout à la fois dans le temps et dans l'espace. Dans ce cadre, le temps, et principalement l'histoire, occupent une place importante pour situer le « local » tout comme des éléments de descriptions liés à l'espace (la taille, l'emplacement géographique, etc.).

D'ailleurs Breton *et al.* (1998) précisent que ces particularités permettent une « prise en compte du local » (p. 36) par l'identification de ce que les auteurs nomment le « site » c'est-à-dire les aspects géographiques, historiques, etc. qui influencent les interventions dans l'établissement et qui contribuent à cerner l'identité propre à celui-ci.

Dans cette dimension, le « local » est considéré comme un terrain d'observation et d'intervention, une partie d'un tout, un sous-

ensemble. Observé et analysé, ce « local » entendu comme une configuration locale d'un phénomène général (Lagroye, 1993), sert à illustrer une situation « générale » pour autant que ce qui lui est spécifique est clairement identifié.

Bien que le local appartienne au général, Malibeu (1993) note qu'en France, depuis la décentralisation, « un local autonome » (p. 17) est devenu repérable. Fort de cette nouvelle réalité, les chercheurs s'interrogent et considèrent l'établissement scolaire dans sa double appartenance nationale et locale (Beillerot, 1990; Derouet et Dutercq, 1997).

En conclusion, le concept d'effet-établissement fait référence à ce qui différencie les établissements scolaires entre eux. Développé tout d'abord aux Etats-Unis pour caractériser les établissements performants du point de vue de la réussite scolaire, la notion est reprise en Europe pour caractériser ce qui différencie les établissements du point de vue de leur fonctionnement.

Trouvant toute sa pertinence à la suite des mouvements de décentralisation survenus au début des années 1980 en Europe, l'effet-établissement est un concept qui fait l'objet de définitions divergentes dans la littérature sociologique. Toutefois, son utilisation ne fera que s'amplifier dans un contexte où le mouvement de décentralisation touche des aspects de plus en plus larges de l'activité des établissements scolaires.

Pour notre étude, nous avons choisi d'utiliser le concept d'effet-établissement et de le définir en rapport avec l'élaboration d'accords

locaux c'est-à-dire des accords qui sont fixés localement au sein d'un CEGEP.

Cette perspective théorique est privilégiée dans la mesure où l'élaboration de tels accords a été rendue légalement possible avec la décentralisation et qu'elle permet d'observer le processus d'autonomisation à l'œuvre dans les CEGEP.

Par ailleurs, l'élaboration d'arrangements locaux propre à la décentralisation de la négociation des conventions collectives à l'échelle locale peut être proposée en exemple car elle représente, comme nous le verrons dans l'analyse des résultats, une « épreuve » pour les acteurs qui oeuvrent dans les CEGEP.

En effet, cette définition de l'effet-établissement s'appuie sur le fait qu'au temps où les prises de décisions et les modes d'applications étaient centralisés à l'échelle nationale, les acteurs n'avaient pas à partager les principes de justice et les mêmes mondes de références (de l'intérêt général, marchand, etc.). Les débats sur l'intérêt général avaient alors lieu à l'échelle nationale.

Avec la décentralisation et l'autonomisation des établissements, les acteurs se trouvent forcés de s'entendre et de convenir d'accords visant la cohésion et la cohérence dans l'établissement afin de garantir la formalisation d'un intérêt général fixé à l'échelle locale (celui fixé à l'échelle nationale ayant disparu).

Dans cette optique, la production d'un effet-établissement, c'est-à-dire l'élaboration d'accords locaux qu'ils soient de l'ordre de

l'arrangement ou du compromis, si elle est observable, permet de vérifier l'exercice réel de l'autonomie locale d'un établissement.

Conclusion

Ce chapitre présente les concepts de décentralisation, d'autonomie et d'effet-établissement avec leurs diverses dimensions et concepts corollaires qui, observés dans un ensemble, articulés, présentent un cadre théorique qui permettra d'observer la dynamique sociale à l'œuvre actuellement dans les CEGEP. Issus de plusieurs disciplines, ces apports théoriques nous servent de point de départ pour l'élaboration d'un cadre permettant l'analyse des problématiques qui nous intéressent.

En effet, les concepts de décentralisation et d'autonomie sont actuellement définis grâce à des apports provenant de disciplines autres que la sociologie (en l'occurrence en science politique et en psychopédagogie). Ils doivent donc être compris et façonnés de manière à être utilisés dans le cadre de l'analyse sociologique que nous souhaitons effectuer.

C'est la reprise de ces concepts sous l'angle d'une sociologie des établissements scolaires s'intéressant à comprendre les situations de confrontation et à émettre une thèse relative à l'autonomisation des CEGEP que nous présentons dans le prochain chapitre.

CHAPITRE V : LE CADRE D'ANALYSE

Introduction

Les concepts de décentralisation, d'autonomie et d'effet-établissement, définis dans le chapitre précédent, nous permettent de délimiter plus clairement les dimensions de notre recherche doctorale. Cette conceptualisation sert de point de départ à la construction d'un modèle d'analyse propre à la dynamique de décentralisation observée à partir de 1985 dans le réseau des CEGEP, à l'autonomisation des établissements et à la production d'un effet-établissement.

Dans un premier temps, nous rappelons dans ce chapitre les deux hypothèses de recherche qui servent de guide à notre étude empirique et qui ont préalablement été présentées en introduction : la première cherche à expliquer les situations de confrontation et de conflit dans les établissements; la seconde, s'emploie à dessiner une piste de solution.

Rappelons qu'avec le mouvement de décentralisation amorcé au milieu des années 1980, les CEGEP ont été conduits à s'autonomiser et à se différencier, c'est-à-dire à produire des effets d'établissement. En constante évolution, cette dynamique est communément appelée « décentralisation ». Toutefois, les acteurs ne s'entendent pas sur ce terme : selon certains, les dirigeants et l'État en l'occurrence, il s'agit bien d'une décentralisation alors que selon d'autres, il s'agit plutôt

d'une centralisation ou d'une privatisation, du moins dans les esprits des syndicats d'enseignants et des étudiants. Alors que dans le premier cas, les acteurs constatent une augmentation de l'autonomie des CEGEP, dans le second, les acteurs dénoncent une réduction de celle-ci.

Dans les établissements, les répercussions de ces divergences de points de vue créent des tensions et quelquefois des conflits qui, comme le suggère notre deuxième hypothèse, peuvent être dépassés en élaborant des accords locaux propres à réduire les inégalités d'autonomie professionnelles et à rétablir, à l'échelle de l'établissement, les principes de justice.

Le second point du chapitre précise les dimensions retenues pour l'analyse des données recueillies pour les fins de notre étude, c'est-à-dire conformes aux orientations théoriques qui nous permettront de vérifier ou non nos hypothèses.

Dans ce cadre, les notions de décentralisation, d'autonomie et d'effet-établissement, mises de l'avant dans plusieurs disciplines, se révèlent opportunes pour éclaircir l'objet de notre recherche à savoir une étude sociologique du fonctionnement des CEGEP.

1. Les hypothèses de recherche

1.1. La présence d'une dynamique de centra-décentralisation plutôt que de simple décentralisation

Notre première hypothèse cherche à rendre raison des confrontations et des conflits observés dans les CEGEP alors que ces établissements sont depuis plusieurs années invités à mettre en œuvre les politiques de décentralisation prônées par l'État. Selon nous, ces situations de « blocage » s'expliquent par un double mouvement de centralisation et de décentralisation qui agit de façon contradictoire sur les acteurs qui oeuvrent au sein des établissements, créant ainsi des tensions principalement entre la direction et les syndicats d'enseignants.

Cette première hypothèse fait référence à la notion de centra-décentralisation développée en sciences politiques par Lemieux (1997). Elle sous-tend que les transferts de compétences opérés par l'État ont créé des marges d'autonomie inégales entre les acteurs : certains ont vu leurs marges *d'autonomie professionnelle* liées à l'exercice de leur activité professionnelle s'agrandir tandis que d'autres les ont vu se réduire comme des peaux de chagrin.

Dans cette voie, avant d'aborder l'autonomie « générale » des CEGEP, il nous faut mettre en lumière les marges d'autonomie des groupes d'acteurs impliqués dans les dynamiques de décentralisation et d'autonomisation.

Cette hypothèse trouve sa pertinence dans la mesure où, comme le mentionne très justement Pelletier (2001), nombre de tenants de la décentralisation « n'hésitent pas à dénoncer un ensemble de directives

centralisatrices créant une véritable confusion auprès des différents cadres de l'encadrement » (p. 20).

On peut dès lors émettre l'hypothèse qu'au Québec, dans la dynamique de décentralisation du palier collégial, c'est bien plus une dynamique de centra-décentralisation qui augmente l'autonomie professionnelle des cadres de direction alors qu'elle réduit l'autonomie professionnelle des personnels enseignants, qui s'observe bien plus qu'une simple dynamique de décentralisation.

Cette première hypothèse permet de comprendre pourquoi, l'autonomie des CEGEP s'amplifie aux yeux des directions d'établissement (pour qui ces personnels « sont » le CEGEP) alors que chez les syndicats d'enseignants, l'autonomie des CEGEP se réduit (dans cet autre cas, ce sont les enseignants qui « sont » le CEGEP).

1.2. La nécessité d'élaborer des arrangements locaux pour remplacer les accords nationaux

Une seconde hypothèse s'appuie sur le fait que ces situations de blocages peuvent et doivent être dépassées. Les marges d'autonomie nouvellement acquises par les CEGEP sous la double impulsion d'une centralisation et d'une décentralisation des compétences de la part de l'État ne concernent pas nécessairement tous les acteurs de la même façon et impliquent, par conséquent une *négociation* interne afin que chaque groupe d'acteurs trouve son intérêt et accepte d'y participer.

Il est toutefois opportun de noter que cette négociation locale est relativement récente et qu'elle ne pouvait avoir cours quand le

système était centralisé puisque cette négociation avait lieu au niveau national.

De plus, cette hypothèse sous-tend que les groupes professionnels qui composent le CEGEP ne peuvent dorénavant plus fonctionner en se reposant sur des accords élaborés à l'échelle nationale (règlements, lois, politiques nationales, conventions collectives, etc.). Ils doivent maintenant fixer eux-mêmes les règles et les pratiques conformes à leur établissement. Quand les acteurs se trouvent confrontés à des épreuves, les marges de manoeuvre de l'établissement apparaissent comme de nouveaux lieux de confrontation et de conflits d'idées sur « ce qui est juste et bon de faire » dans l'établissement. Les marges d'autonomie entre les acteurs se confondent ici et se confrontent alors que ceux-ci doivent se soumettre à un travail d'*interprétation* de la situation.

Selon la théorie des arrangements locaux développée par Derouet (1992), les acteurs qui oeuvrent dans les établissements scolaires doivent (re)négocier localement des ententes dont les cadres généraux ont totalement ou partiellement disparu à l'échelle nationale. Ils doivent dépasser les situations de blocage engendrées par la confrontation des mondes de justice et assurer ainsi l'intérêt de toutes les parties. L'intérêt général n'étant plus garanti par l'État, celui-ci doit être redéfini à l'échelle locale à savoir dans l'établissement.

Dans ce contexte, l'élaboration d'accords locaux paraît essentielle au bon fonctionnement d'un établissement autonome.

2. Le cadre d'analyse

2.1. La décentralisation

Tenter de qualifier et d'analyser la dynamique de décentralisation du palier collégial, c'est-à-dire d'un transfert d'attributions d'un organisme « centre » vers un organisme « périphérique », demande d'abord de dresser un portrait historique des transferts entre l'État et les CEGEP. C'est ce portrait historique qui a été l'objet des trois premiers chapitres de cette thèse.

Toutefois, cette présentation très large des transferts, pour être pleinement satisfaisante, prendra tout son relief au moyen d'une analyse susceptible de mettre en lumière les gains et les pertes d'autonomie du CEGEP et, à travers lui, des groupes d'acteurs qui le composent. Pour cette première analyse, le cadre dressé par Lemieux (1997) nous sert de point de départ.

2.1.1. Les types de décentralisation possibles du palier collégial

Lemieux (1997) évoque quatre types de décentralisation dont deux seulement peuvent être retenus dans notre analyse. En effet, le type « déconcentration » peut immédiatement être écarté de notre cadre puisque le CEGEP ne fait pas partie de la même organisation que le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ). Il est, en théorie, un partenaire de l'État et non un organisme étatique (MEQ, 1967).

Le CEGEP est une corporation publique et une personne morale⁷⁴ juridiquement autonome c'est-à-dire qu'il est

⁷⁴ Elle est créée en vertu d'un texte législatif et jouit d'une « certaine » autonomie administrative et pédagogique; elle est dotée d'organes de décision et d'exécution, possède un patrimoine propre, établit son propre budget et enfin, est soumise aux règles de la comptabilité publique (MEQ, 1967, p. 44).

« une institution régie par une corporation constituée en vertu de la « Loi des collèges d'enseignement général et professionnel » dont la fonction est de dispenser sur un territoire donné, l'enseignement collégial aux jeunes et aux adultes » (MEQ, 1967, p. 42).

En fait, le CEGEP appartient, théoriquement, avant tout, à son milieu. Il est un partenaire de l'État et dispose d'une marge d'autonomie qui lui est propre. Dans ce cadre, à l'interne, il est dirigé par un conseil d'administration où siègent divers acteurs internes et externes à l'établissement, responsables des biens matériels et de la réalisation de la mission d'enseignement (Corriveau, 1991).

À l'origine, le CEGEP a été pensé comme:

« une corporation de type nouveau dans notre droit scolaire et même dans notre droit administratif. Comme les commissions scolaires, un collège est une corporation à caractère public; contrairement aux commissions scolaires, cependant, son conseil d'administration n'est pas élu directement par les parents et les contribuables. Comme les institutions privées, le collège jouit d'une autonomie; contrairement aux institutions privées, son conseil d'administration assure une large participation d'un ensemble d'éléments représentatifs du milieu » (MEQ, 1967, p. 42).

Si le type « déconcentration » peut être écarté, nous ne retiendrons pas non plus le type « décentration » puisque le CEGEP n'est pas un organisme privé (*id.*). La dynamique de transfert d'attributions ne pourrait donc pas être qualifiée de « privatisation » quand elle est dirigée vers l'établissement.

Le concept d'« impartition » développé par Pelletier (2001) ne peut pas non plus être retenu car, d'une part, notre analyse porte sur les

transferts de l'État vers le CEGEP et non de l'établissement vers d'autres instances, et, d'autre part, la définition de privatisation « partielle » et « limitée » ne peut s'appliquer puisque le CEGEP n'est pas un organisme relevant du secteur privé.

Restent les types « délégation » et « dévolution » que nous pouvons retenir pour qualifier et analyser la dynamique des transferts de l'État vers les établissements. La délégation est alors définie comme un type de décentralisation octroyant aux CEGEP des décisions liées à la gestion, soit à l'application de décisions. Dans ce cadre, la délégation porte davantage sur les moyens que sur les fins. Elle permet aux acteurs des CEGEP de décider comment ils doivent répondre aux demandes qui leurs sont adressées.

La dévolution, quant à elle, se définit comme un type de décentralisation lié à la gouverne, soit aux décisions des fins de l'application. Quand des attributions font l'objet d'une dévolution, le CEGEP peut dès lors décider lui-même de ce qu'il fait et des moyens qu'il prend pour le faire.

2.1.2. Les attributions

Tel qu'observé dans le chapitre précédent, les dynamiques de transfert qui font l'objet de notre analyse devront tenir compte des attributions que sont les compétences, les sources de financement et l'attribution des postes d'autorité.

Concernant le concept de compétence entendue comme un secteur d'activités, il faut rappeler qu'elle nécessite l'analyse des diverses

activités qui composent un secteur donné. Ces activités peuvent être analysées en termes de gouverne ou de gestion. À titre d'exemple, l'élaboration des programmes des Diplômes d'études collégiales (DEC) concerne tout à la fois l'État et l'établissement alors que l'élaboration des Attestations d'études collégiales (AEC) est un secteur d'activités qui ne relève que de l'établissement.

Dans cet exemple, l'élaboration des programmes se divise en deux activités (1) élaborer les compétences pédagogiques et (2) élaborer les activités d'apprentissage. Concernant l'élaboration des programmes de DEC, l'établissement peut, dans certains cas, exercer des activités de gouverne et de gestion puisqu'il doit (1) appliquer certaines actions (les activités d'apprentissage) dont il a lui-même décidé mais il doit (2) se soumettre aux décisions élaborées à l'échelle nationale et appliquer uniquement les actions demandées (le *curriculum* c'est-à-dire les compétences pédagogiques). Concernant l'élaboration des programmes de AEC, l'établissement peut exercer des activités de gouverne puisqu'il décide des fins et des moyens nécessaires à l'élaboration des programmes (compétences pédagogiques et activités d'apprentissages).

À l'instar des compétences, les sources de financement et l'attribution des postes d'autorité sont des attributions qui peuvent être soit centralisées, soit décentralisées, ou encore centralisées et décentralisées à la fois. Toutefois, selon Lemieux (1997) ces deux attributions ne se divisent pas en activités.

Ainsi, concernant les sources de financement, (1) l'État peut interdire aux CEGEP d'utiliser des ressources financières qui viennent d'un autre organisme que lui-même. Dans ce cas, on assiste à une

source de financement centralisé au niveau étatique qui ne permet pas d'activités dans les CEGEP.

(2) Il peut permettre aux établissements d'avoir recours à d'autres sources de financement dans la mesure où cela répond à certaines réglementations. Dans ce second cas, les sources de financement sont centralisées et décentralisées à la fois. Des décisions sont prises par l'État et par l'établissement. Dans les CEGEP, les acteurs doivent mettre en place des actions afin d'accéder à de nouvelles sources de financement conformément aux restrictions ministérielles. Cette activité devient dès lors une nouvelle compétence qui demande aux CEGEP d'exercer de nouvelles activités.

(3) L'État peut permettre aux établissements d'utiliser d'autres sources comme bon leur semble. Les sources de financement sont alors décentralisées puisqu'elles ne viennent pas d'un seul centre de décisions. Les acteurs peuvent chercher librement d'autres sources de revenus. Les sources de financement deviennent un nouveau secteur d'activité, soit une nouvelle compétence pleine et entière du CEGEP.

En permettant à un CEGEP de recourir à d'autres sources de financement, l'État décentralise cette attribution, alors que dans le cas inverse, il centralise.

Concernant l'attribution des postes d'autorité, si celle-ci est centralisée au niveau étatique, (1) l'État doit nommer les acteurs qu'il souhaite voir en poste. Si cette attribution est décentralisée, le CEGEP décide seul des acteurs qui occupent des postes de direction. Dans ce dernier cas, les acteurs doivent décider du type d'acteurs qu'ils souhaitent recruter pour diriger leur établissement. La recherche de

cadres devient une nouvelle compétence du CEGEP. Si le mode de décision implique l'État et le CEGEP, et dans ce cas, si l'attribution est décentralisée en même temps qu'elle est centralisée, la réalité donne lieu à une gamme de possibilités importante concernant le rôle de l'un et le rôle de l'autre dans la prise de décisions. En nommant les acteurs occupant des postes d'autorité, comme dans le cas de la mise sous tutelle d'un établissement, par exemple, l'État centralise.

En bref, on retiendra qu'aussitôt qu'une partie des attributions que sont les sources de financement et l'attribution des postes d'autorité, est décentralisée, ce transfert implique une nouvelle activité pour l'établissement et ses acteurs. La décentralisation d'une de ces attributions implique donc une nouvelle compétence pour le CEGEP.

2.1.3. Le CEGEP et ses acteurs

Alors que nous souhaitons qualifier le type de décentralisation en présence au Québec, en analysant les transferts d'activités de l'État vers l'établissement, il nous faut approfondir notre analyse en observant « qui », dans l'établissement, est concerné par la décentralisation de celles-ci. Quel groupe professionnel exerce les activités qui font l'objet de cette décentralisation, permettant aux acteurs, dans le CEGEP, de bénéficier de plus d'autonomie pour les réaliser.

Si les trois premiers chapitres de la thèse permettent de constater que des activités sont décentralisées, laissant aux acteurs locaux le soin de décider des fins ou des moyens de leurs propres activités professionnelles, jusqu'ici, la décentralisation n'est analysée que dans

le cadre d'un transfert vers le CEGEP : elle ne spécifie pas à quel groupe professionnel elle s'adresse.

À qui profite la décentralisation en termes de gestion? À qui profite-t-elle en termes de gouverne? L'analyse devra montrer qui, dans les établissements, tire profit de la décentralisation des CEGEPS.

2.2. L'autonomie des CEGEP

2.2.1. L'autonomie de droit

Identifier les marges d'autonomie de « droit » nouvellement acquises par les CEGEP dans le cadre du mouvement de décentralisation nécessite, d'abord, de dégager les compétences transférées à l'établissement et, du même coup, de dégager les nouvelles activités transférées aux acteurs qui le composent.

Cette première étape, décrite précédemment, permet d'identifier l'autonomie *fonctionnelle* des CEGEP, c'est-à-dire une autonomie qui s'exerce sur un nombre restreint d'éléments, en l'occurrence certaines activités.

Comme la typologie des dynamiques de décentralisation de Lemieux (1997) le laisse paraître, la délégation et la dévolution permettent la présence de marges d'autonomie aux niveaux de la gestion (décisions quant aux moyens) ou de la gouverne (décisions quant aux fins) des activités.

Reprenant notre exemple, on constate que les compétences pédagogiques ne sont pas décidées par le CEGEP. Élaborer les

compétences pédagogiques n'est donc pas une activité de gouverne de l'établissement. Il n'y a alors qu'une « faible » autonomie qui peut s'exercer pour celui-ci, autonomie qui peut être liée à l'application des décisions. À l'inverse, élaborer les activités d'apprentissage est une activité de gouverne qui laisse une « forte » autonomie à l'établissement.

L'autonomie est toujours partielle, nous l'avons vu. Ainsi, dans la mesure où se sont des établissements publics, les CEGEP sont toujours contraints soit *a priori* par des cadres légaux (lois, règlements, prescriptions, recommandations, etc.) soit *a posteriori* par le contrôle de l'organisme dont ils dépendent. La sujétion à autrui est partout présente mais elle se présente, toutefois, sous des formes plus ou contraignantes.

Dans ce cadre, il ne peut y avoir ni autonomie totale puisque des règles et des lois encadrent l'exercice de l'autonomie des CEGEP, ni hétéronomie totale car toutes les décisions et toutes les actions ne sont pas décidées par autrui c'est-à-dire à l'échelle nationale. L'autonomie ne peut être qualifiée que de « forte » ou de « faible ». À de rares exceptions, elle peut également être qualifiée de « très forte » ou de « très faible ».

Suite à cette mise en lumière, les marges d'autonomie de droit accordées aux CEGEP sont analysées comme suit dans les chapitres voués à la présentation des résultats d'analyse de l'étude : lorsque des activités liées à la gestion sont transférées à l'établissement, le niveau d'autonomie accordée est qualifié de « faible » puisque l'autonomie accordée s'établit uniquement sur la base de l'application de décisions émises par d'autres, alors que dans le cas du transfert d'activités liées

à la gouverne, l'autonomie dont dispose l'établissement est qualifiée de « forte ».

Au contraire, dans le cas où des activités sont transférées à l'État, le niveau d'autonomie accordée légalement à l'établissement se trouve d'autant plus réduit que ce transfert concerne plutôt des activités de gouverne que de gestion.

Décentralisation :

Transfert de l'État vers l'établissement	Pour l'établissement
Transfert d'activités de gestion	Gain d'une faible autonomie
Transfert d'activités de gouverne	Gain d'une forte autonomie

Centralisation :

Transfert de l'établissement vers l'État		Pour l'établissement
Transfert d'activités de gestion	→	Perte d'une faible autonomie
Transfert d'activités de gouverne	→	Perte d'une forte autonomie

L'analyse permettra de dégager les formes d'expression de ces types d'autonomie : « directe » quand elle s'exprime sans intermédiaire de nature humaine ou matérielle, « assistée » quand elle s'affiche à l'aide d'un dispositif ou encore « déléguée » quand l'autonomie s'exprime en confiant librement à autrui les actions et les décisions.

Sachant que dans le cas où elle s'exprime directement, l'autonomie est plus forte que lorsqu'elle est assistée ou même déléguée, nous complétons notre analyse en évaluant l'ampleur des marges acquises ou perdues.

Autonomie directe	→	Autonomie forte
Autonomie assistée	→	Autonomie faible
Autonomie déléguée	→	Autonomie faible

Considérées une à une, les diverses dimensions analysées par rapport (1) au type d'autonomie acquise ou perdue et (2) à leur mode d'expression vont permettre de dresser un portrait de l'autonomisation fonctionnelle des CEGEP et d'identifier les groupes professionnels qui bénéficient du gain ou de la perte d'autonomie dans l'établissement.

influencée par le code social et culturel de l'établissement ou de son environnement.

En bref, cette première étape de l'analyse de l'autonomie de droit des CEGEP nous permet de dégager les marges d'autonomie gagnées ou perdues.

Cependant, bien que l'autonomie fonctionnelle et l'autonomie générale des CEGEP, accordées en droit, puissent être dégagées en première analyse, les études sur le sujet permettent de constater que la réalité ne correspond guère à l'autonomie attendue dans la mesure où les politiques nationales doivent être réinterprétées et acceptées pour être appliquées de façon à produire les effets souhaités.

Dans cette voie, pour comprendre les enjeux que revêt un tel mouvement, il nous faut connaître comment les acteurs, de part et d'autre, définissent l'autonomie des CEGEP? À quelles contraintes, dans la réalité, les acteurs sont confrontés? Quels sont les éléments qui conditionnent la capacité d'autonomie des CEGEP?

Après avoir dressé le cadre d'analyse de l'autonomie de droit possédée par les CEGEP suite à la décentralisation, nous nous proposons d'analyser leur capacité d'autonomie.

2.2.2. La capacité d'autonomie

Après avoir dressé ce premier portrait de l'autonomie des CEGEP (autonomie de droit), nous pourrions analyser les points de vue des acteurs ou des instances autour desquelles ils gravitent. Pour ce faire,

recueillir les définitions de l'autonomie des CEGEP formulées par les acteurs et mettre en lumière les éléments qui les sous-tendent est un premier préalable à un second volet d'analyse.

En effet, ce second volet vise à mettre en lumière la diversité des définitions présentes dans les débats ainsi que les points de vue des acteurs. Les arguments qu'ils mettent de l'avant pour justifier et étayer leurs définitions et leurs visions de la situation sont autant d'éléments de comparaison qui justifient leur définition et leur position dans le débat. En fait, ce volet permet de dégager les éléments qui, selon le point de vue des acteurs rencontrés, favorisent ou limitent l'exercice de l'autonomie des CEGEP, compte tenu des réalités perçues.

En interrogeant les acteurs sur leur point de vue quant à l'autonomie des CEGEP et par leur argumentation, nous les incitons à dégager les dimensions de l'autonomie fonctionnelle des CEGEP et les éléments à prendre en compte pour évaluer la capacité des établissements à exercer leurs marges d'autonomie. Une telle analyse ne peut toutefois pas se faire sans aborder les points positifs entraînés par l'autonomisation comme les points négatifs ou les effets pervers envisagés qui contribuent à forger les points de vue.

Ce second volet de l'analyse fait référence à la capacité d'autonomie définie dans le chapitre précédent et, conduit notre réflexion vers les particularités locales des établissements et à leur capacité de produire des effets d'établissement.

2.3. L'effet-établissement

Sous le coup de la décentralisation, les établissements scolaires voient leurs marges d'autonomie de droit s'agrandir. Cette autonomie nouvellement acquise touche différemment les divers groupes professionnels qui le composent et entraînent de nouveaux espaces de négociation pour ceux qui sont directement concernés par les activités transférées.

Alors que le rôle politique des établissements scolaires s'accroît, les acteurs sont invités à décider localement de « ce qui est juste et bon de faire » dans leur établissement. Dans cette nouvelle perspective, Derouet (1992) mentionne que

« bien décrire, clarifier les références, rapporter chaque dénonciation à la proposition de justice sur laquelle elle s'appuie, c'est dessiner le cadre dans lequel se déroule le jeu et en formaliser « les règles ». C'est rendre le débat maîtrisable, permettre aux individus de s'y repérer » (p. 9).

Pour reprendre les propos de l'auteur, dessiner le cadre du jeu et formaliser les règles afin de rendre maîtrisable le débat et permettre aux acteurs de le comprendre, demande dans un premier temps, (1) de dresser un portrait des débats actuels qui s'animent autour des CEGEP et (2) d'identifier les enjeux que l'autonomie des établissements font naître.

Pour ce faire, les pratiques argumentatives relevées dans les débats de société (articles de presse, communiqués, etc.) et celles relevant des acteurs rencontrés (nous reviendrons sur ce point dans le chapitre suivant qui porte sur la méthodologie) sont analysés sous l'angle des modèles de justice développés par Derouet (1992).

Toutefois, nous pouvons déjà mentionner que tous les modèles de justice ne sont pas présents dans notre analyse. En effet, le modèle de la créativité n'est pas retenu dans la mesure où celui-ci concerne essentiellement l'élève, sa grâce et ses dons, et non l'établissement.

Ces pratiques argumentatives sont analysées et classées selon les quatre modèles que sont (1) le modèle de l'intérêt général, (2) le modèle communautaire, (3) le modèle de l'efficacité et (4) le modèle marchand.

Dans un second temps, comme l'effet-établissement fait référence à un contexte local, une étude empirique réalisée dans un établissement scolaire autonome, nous permet (1) de placer les modèles de justice dans un contexte réel et (2) d'observer si ces modèles, présents dans les débats de société, sont conciliables ou non, à l'échelle locale.

Selon Derouet (1992), s'il y a présence de plusieurs modèles de justice, l'enjeu est d'articuler les modèles afin d'éviter les situations paralysantes de confrontation et rendre l'organisation fonctionnelle en élaborant des accords locaux, qu'ils soient de l'ordre du compromis ou de l'arrangement.

Nous privilégions dans notre analyse les arrangements locaux plutôt que les compromis pour deux raisons. D'abord, comme le fait remarquer Hervieu (1993), l'observation des compromis dans une entité nécessite que le chercheur soit immergé dans le milieu qu'il observe afin d'en comprendre toutes les subtilités. De plus, la comparaison de plusieurs unités est nécessaire à l'analyse.

Cette orientation n'est pas privilégiée dans l'analyse. D'une part, le manque de ressources est le principal obstacle à la réalisation de l'observation des compromis d'un établissement (principalement le temps que nécessitent l'immersion et l'observation de plusieurs établissements). Cependant, une seconde raison nous a incité à privilégier l'observation des arrangements locaux.

Comme il a été précédemment mentionné, l'« arrangement local » est, au Québec, un terme juridique utilisé dans le monde de l'éducation. Il s'agit donc d'un accord qu'il est possible d'observer sans immersion dans l'établissement et sans comparaison de plusieurs unités.

Ainsi, à la vue des trois premiers chapitres de notre thèse, un « local autonome » (Malibeu, 1993) peut être distinctement identifié. Il s'agit ici des « arrangements locaux » qui concernent les relations et les conditions de travail dont la négociation à l'échelle locale est devenue possible en 1985 avec la *Loi 37* (il y a donc plus de 15 ans).

L'observation de ces arrangements et la démonstration de l'existence ou non de tels accords à l'échelle locale nous servent à conclure notre thèse sur la possibilité ou non de concilier les divers mondes de références dans un CEGEP et permettent de voir s'il est possible ou non de dépasser les situations de conflit et les confrontations dues, soit à des intérêts divergents à participer à l'autonomisation (centra-décentralisation), soit à des idéologies différentes sur « ce qui est bon et juste de faire » dans l'établissement.

En utilisant ce type d'accord dans notre analyse, une importance toute particulière doit cependant être accordée aux caractéristiques

locales et à tout ce qui peut rendre « particulière » l'unité choisie. Ainsi, le CEGEP faisant l'objet de notre étude empirique doit être préalablement décrit en fonction de ce qui le caractérise; en ce qui le différencie de la « normale » et en ce qui le rend représentatif de la réalité des autres établissements du réseau des CEGEP. L'histoire institutionnelle et le « site » de l'établissement étudié devront faire l'objet d'une attention particulière.

Conclusion

La première partie de ce travail doctoral permet de montrer la dynamique générale de décentralisation du palier collégial à l'œuvre au Québec (chapitre I, II et III). Toutefois, la littérature sur le sujet et la présence de situations de « crise » dans les CEGEP laissent entrevoir l'existence d'une dynamique plus complexe qu'il n'y paraît.

Le cadre d'analyse présenté dans ce chapitre s'inspire du cadre théorique développé dans le chapitre précédent. Il présente les trois concepts qui composent notre théorie et précise les dimensions retenues pour l'analyse du mouvement de décentralisation, de l'autonomisation des CEGEP et de la production d'un effet-établissement.

Afin de conclure sur notre cadre d'analyse, nous proposons trois étapes qui, dans cette thèse, correspondent aux trois chapitres d'analyse.

Dans ce cadre, la première étape de l'analyse, considère une décentralisation qui ne peut être que de l'ordre de délégation ou de

dévolution. Dans le premier cas, la législation laisse aux CEGEP une autonomie de droit liée à la gestion c'est-à-dire que l'autonomie accordée laisse une liberté dans les modalités choisies pour appliquer les décisions prises par l'État. Dans le second cas, elle laisse aux établissements une autonomie de droit quant aux décisions elles-mêmes.

Cette première analyse porte sur l'autonomie de droit dont disposent tous les CEGEP et considère l'autonomie détenue légalement par un établissement. Elle vise alors à montrer : (1) les transferts de activités selon leurs dimensions opérés depuis le milieu des années 1980, entre l'État et les CEGEP, en termes de gestion et de gouverne; (2) les formes d'expression que l'autonomie prend; (3) les groupes professionnels qui gagnent ou perdent de l'autonomie professionnelle, et; (4) les nouveaux espaces politiques de discussions permettant la production d'un effet-établissement.

Dans une seconde étape, l'autonomie est abordée en termes de capacité et porte sur les CEGEP qui sont autonomes.

Cette seconde étape de l'analyse vise à montrer : (1) les diverses définitions de l'autonomie des CEGEP entourant le débat; (2) les éléments présents dans l'argumentation qui conditionnent les définitions et les points de vue; (3) les points de convergences et de divergences entre les groupes d'acteurs; (4) et les impacts (positifs et négatifs) envisagés par ces acteurs mettant en lumière les enjeux que cette autonomisation soulèvent.

Dans une troisième étape, pour illustrer notre démonstration, nous présentons une étude de cas à savoir l'exemple d'un CEGEP qui à

certain égard est représentatif de l'ensemble des établissements du réseau (son histoire notamment) mais sous d'autres aspects est représentatif d'un CEGEP particulièrement autonome, signifiant qu'il a pu dépasser les blocages et les confrontations observés ailleurs.

Cette troisième étape présente l'histoire du CEGEP et vise à montrer (1) les aspects qui sont généralisables à l'ensemble des CEGEP et ceux qui lui sont particuliers, (2) l'influence de son site et plus particulièrement, (3) les accords locaux formels et informels existant, ainsi que (4) les sujets de négociation en cours.

Mais pour l'heure, le prochain chapitre présente le cadre méthodologique que nous avons privilégié pour mener à bien cette étude et recueillir les données qui font l'objet de notre analyse.

CHAPITRE VI: LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE

Introduction

Après avoir présenté le cadre théorique (chapitre IV) et le cadre d'analyse (chapitre V) de notre étude, vient le moment de préciser la méthodologie avec laquelle nous colligeons les points de vue qui vont nous permettre d'appréhender les processus de décentralisation, de construction de l'autonomie et de production d'un effet-établissement dans les CEGEP.

Pour ce faire, nous avons privilégié la réalisation d'entrevues semi-directives avec, d'une part, des experts du milieu collégial et, d'autre part, des acteurs d'un établissement.

C'est cette méthode dite qualitative, car basée sur les pratiques argumentatives, qui est apparue la plus pertinente au recueil des informations. En effet, la méthode quantitative impliquant la passation de questionnaires aurait pu être privilégiée comme l'a choisi Malservisi (1992) pour comparer l'autonomie « théorique » et l'autonomie « pratique » des Caisses populaires Desjardins au Québec. Cependant, cette approche ne permet pas de dégager la multitude des points de vue ni les pratiques argumentatives des acteurs. De nature principalement exploratoire, notre étude nécessite une approche plus large afin de mettre en lumière l'ensemble des perceptions, convergentes et divergentes, que les acteurs se font de cette notion.

Ainsi, dans le premier point de ce chapitre, nous présentons la méthode utilisée pour dresser les cadres institutionnels généraux (chapitres I, II et III) nécessaires à la compréhension du contexte dans lequel évolue notre objet et qui conditionnent les points de vue des acteurs que nous avons rencontrés.

Le second point présente la méthode retenue pour la collecte des données pertinentes à notre analyse de la situation. Dans cette voie, l'« entrevue » se révèle ici la méthode privilégiée pour aborder les experts du milieu collégial et les acteurs du CEGEP qui fait l'objet de notre étude de cas.

Le troisième point s'intéresse à la méthode d'« étude de cas » et à l'établissement scolaire retenu. Le site, l'histoire, les acteurs rencontrés, les documents collectés et les arrangements locaux élaborés présentent le CEGEP que nous avons retenu pour illustrer notre propos et vérifier nos hypothèses.

1. Mise en lumière de la dynamique : la phase descriptive

Une première étape descriptive permet de mettre en lumière le cadre général d'exercice des CEGEP, soit les cadres formels (juridique, économique, social, etc.) du palier collégial du système scolaire québécois public et les raisons historiques de leurs constructions.

Pour ce faire, nous nous sommes appuyé sur les études réalisées sur le sujet (Gingras et *al.*, 1973; Gingras, 1978; 1992; Connexe, 1983; Barbeau, 1995; Comité d'évaluation du collège de Limoilou, 1980; etc.)

ainsi que sur la documentation officielle (rapport Parent et autres rapports; MEQ, 1967; 1996; CSE, 1984; 1992; 1996; Conseil des collèges, 1985; MESS, 1993; etc.).

Parallèlement, les sites Internet nous ont permis de recueillir nombre d'informations et d'avoir accès aux publications existantes dans ce format.

Parfois, il nous a fallu faire directement appel aux organismes officiels pour avoir accès aux informations qui n'étaient pas disponibles en bibliothèque ou sur Internet (Conseil supérieur de l'Éducation, Commission de l'évaluation des l'enseignement collégial, ministère de l'Éducation du Québec, centrales et fédérations syndicales, etc). Dans ces cas, les organismes ont été contactés par téléphone ou par courrier électronique.

2. La phase empirique

2.1. La méthode de l'entrevue

Boutin (1997) présente l'entrevue comme une méthode de collecte d'informations qualitatives qui se situe avant tout dans une relation de face à face entre un intervieweur et un interviewé, dont l'objectif est de recueillir des informations concernant une problématique de recherche bien déterminée.

Selon Becker et Geer (1972), l'entrevue permet au chercheur d'explorer les préoccupations d'un répondant. Dans ce cadre, le chercheur traite des sujets au fur et à mesure que les préoccupations du répondant émergent dans la conversation. Il poursuit les pistes qui

lui semblent pertinentes, laissant une place importante à l'expression de ses intuitions, élaborant de nouvelles hypothèses et tentant de les vérifier en cours d'entrevue.

Les entrevues réalisées ici sont qualifiées de « centrées » sur un thème prédéterminé (nous précisons notre grille d'entrevues plus avant). « Ce type d'entretien vise à mettre en lumière un aspect d'une situation donnée, il se *centre* sur un point précis et tend à en tracer les pourtours, à en dégager le sens et la portée » (Boutin, 1997, p. 27). De plus, elles sont semi-dirigées dans la mesure où des thèmes sont mentionnés dans le schéma d'entrevue (autonomie, décentralisation, etc.) mais, en tout temps, l'occasion est donnée à l'interviewé de développer les thèmes de son choix.

Ce type d'entrevues commande que l'intervieweur joue un rôle actif, qu'il soutienne sans arrêt l'interviewé dans sa réflexion. L'entrevue active nécessite une pratique interprétative qui implique que l'intervieweur et l'interviewé soient tous deux dans un même processus de production de sens (Holstein et Gubrium, 1995) en approfondissant continuellement les arguments qui sont à l'origine des points de vue.

Le schéma d'entrevue présente des questions générales, ouvertes, permettant une approche en profondeur de l'objet étudié. L'intervieweur « garde la liberté de diriger l'entretien dans toutes les directions qu'il estime intéressantes et susceptibles de fournir des données pertinentes » (Boutin, 1997, p. 28). De plus, comme le mentionne Walker (1985), avec la méthode de l'entrevue en profondeur, le chercheur encourage le répondant à relater, dans ses propres termes, ses expériences et ses attitudes face au thème abordé.

2.2. Les entrevues « exploratoires »

Des entrevues avec des experts du milieu collégial c'est-à-dire des informateurs considérés dans le milieu collégial comme de bons analystes de la dynamique de décentralisation ont été enregistrées pour constituer un premier corpus de données.

Ces entrevues, principalement de type exploratoire, avaient pour but de mieux cerner notre objet de recherche. Elles visaient à comprendre les enjeux liés à l'autonomie des CEGEP et les dynamiques des établissements (leur image, leur réputation, etc.) afin de sélectionner l'établissement qui, du point de vue de ces experts, apparaissait le plus autonome des CEGEP.

Cinq entrevues nous ont fourni des indications précieuses sur les réalités vécues par les établissements, sur le choix du CEGEP autonome à étudier ainsi que sur les acteurs dans l'établissement à rencontrer.

Premièrement, un représentant du Regroupement des collèges du Montréal Métropolitain (RCMM) nous est apparu un informateur clé pour nous aider à tracer un portrait de la dynamique présente dans la métropole. Il faut ici rappeler que la ville de Montréal regroupe à elle seule douze CEGEP et que, dans ce contexte, le RCMM réuni régulièrement douze directeurs généraux qui s'entretiennent et se concertent sur les dynamiques de décentralisation qui concernent directement leur activité professionnelle et qui touchent leurs établissements.

Ensuite, un représentant de la Fédération des cégeps a également été approché. Bien que la fédération ne soit pas (tout comme le RCMM d'ailleurs) un porte parole officiel des établissements, elle regroupe les quarante-huit CEGEP existants dans la province et constitue une source importante d'informations sur ce réseau.

Un troisième informateur, enseignant dans un CEGEP, sociologue et ex-syndicaliste, nous a donné de nombreuses informations quant aux répercussions internes des diverses mesures décentralisatrices et aux enjeux soulevés par cette dynamique régulièrement contestée par les syndicats d'enseignants. Comme cet interlocuteur nous dévoile les arguments avancés par les centrales et fédérations syndicales, nous reprenons ces propos dans l'analyse en le présentant comme le représentant syndical.

Un représentant du Conseil de l'Évaluation de l'Enseignement Collégial (CEEC) nous est également apparu comme un informateur très pertinent. Connaissant particulièrement bien l'ensemble des CEGEP, leurs forces et leurs limites, cet informateur a pu nous dresser un portrait complet des particularités des établissements et compléter, contextualiser, les informations précédemment recueillies.

Enfin, nous ne pouvions pas ne pas recueillir les points de vue de l'acteur central de la décentralisation à savoir : l'État. Ainsi, il nous a été permis de rencontrer le haut fonctionnaire responsable des Plans institutionnels de réussite au ministère de l'Éducation du Québec (MEQ).

Ces entrevues ont été réalisées durant le mois de septembre 2000, à l'exception de l'entrevue réalisée avec le représentant du ministère de l'Éducation qui, lui, a été rencontré en avril 2001. D'une durée d'une heure à deux heures, elles ont été réalisées sur le lieu de travail des répondants ou dans des lieux publics.

Le Conseil supérieur de l'Éducation (CSE) a également été approché, mais l'entrevue sollicitée n'a malheureusement pas pu se réaliser. Toutefois, un entretien téléphonique nous a permis de recueillir les points de vue de cette instance très importante dans le monde de l'éducation québécois.

D'autres acteurs comme des enseignants, des cadres, des professionnels et des personnels de soutien de CEGEP, des sociologues et des politologues ont été rencontrés. Cependant, non enregistrés, leurs propos n'apparaissent pas dans notre étude sous forme de citations mais sont incorporés dans l'analyse.

Afin de recueillir leurs points de vue, les répondants ont été soumis à la question suivante :

Comment le CEGEP fait-il face à l'obligation de produire un effet-établissement, c'est-à-dire de se constituer comme une organisation autonome?

Compte tenu des directives ministérielles énoncées depuis la réforme de 1993, quels sont les établissements les plus intéressants à observer de ce point de vue? Préciser pourquoi.

Cette question visait à ouvrir le plus largement possible le débat ainsi qu'à faire émerger le plus de dimensions possibles à la notion d'autonomie.

De type exploratoire, ces entrevues se sont révélées extrêmement pertinentes et ont été intégrées à l'analyse au même titre que les entrevues réalisées avec les acteurs de l'établissement faisant l'objet de notre étude de cas. D'abord, ces entrevues dites « exploratoires » nous ont permis de mieux comprendre les enjeux, les rivalités, les partenariats prenant place dans le réseau des CEGEP. Ensuite, l'établissement que nous avons retenu pour notre étude de cas a été mentionné par tous nos répondants comme étant le CEGEP le plus autonome voire le plus « autonomiste » parmi tous les établissements collégiaux publics.

Se basant sur de nombreux points de vue et de nombreuses entrevues, nous avons cessé notre phase d'exploration quand les propos devenant redondants, ne nous apportaient plus de nouvelles informations (respect du principe de saturation).

3. L'étude de cas

3.1. La méthode de cas

Inspiré par les travaux de Yin (1984) et de Dufour *et al.* (1991), Van Der Maren (1996) énumère les diverses dénominations attribuées à la méthode de cas :

« Selon les disciplines dont les chercheurs s'inspirent, on appellera monographie (sociologie, ethnologie), études de cas (éducation, médecine, économie, politique et administration) ou recherche clinique (médecine, psychologie) les recherches qui tentent de mettre en évidence des traits généraux, sinon universels, à partir de l'étude détaillée et fouillée d'un seul cas qu'il s'agisse d'un individu ou d'une situation » (p.197).

La multitude des expressions accolées à l'expression « étude de cas », converge toutefois quant à l'orientation de cette méthode qui est, selon Zonabend (1985), une « présentation la plus complète et la plus détaillée possible de l'objet étudié » (p. 33). Elle se révèle donc essentiellement de nature descriptive.

Cette description s'appuie largement sur les points de vue des acteurs qui prennent part au phénomène étudié. Selon Hamel (1997),

« l'étude de cas prends corps au sein d'une démarche inductive où les faits empiriques constituant l'objet étudié sont mis en lumière par les informations en situation des acteurs, alimentant et donnant relief à l'explication sociologique définie par cette étude » (p. 35).

Par ailleurs, la méthode de cas doit davantage être considérée comme une *approche* plutôt que comme une *méthode* dans la mesure où elle conjugue une série de méthodes qualitatives comme l'entrevue, le

recueil de documents, l'observation directe, l'observation participante, etc.

C'est l'approche que nous avons privilégiée et que nous décrivons dans les prochaines pages.

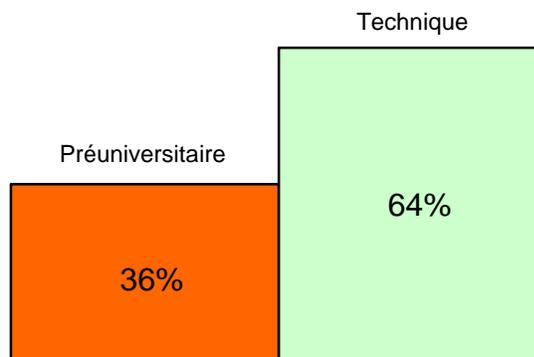
3.2. L'établissement présenté comme cas

L'établissement qui fait l'objet de notre étude de cas est, de l'avis de l'ensemble des répondants experts que nous avons rencontrés lors des entrevues exploratoires, « le » CEGEP le plus autonome voire le plus « autonomiste » du Québec⁷⁵. C'est à cet égard que nous avons retenu cet établissement pour illustrer notre étude.

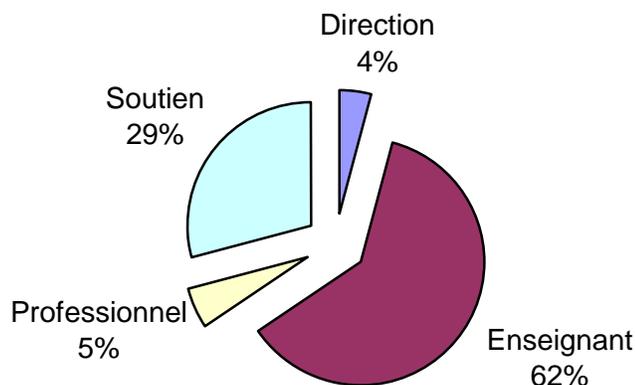
Le CEGEP est situé dans un quartier de Montréal⁷⁶. C'est un collège de taille importante puisque sa population étudiante au secteur « régulier » s'élève (au 20 septembre 1999) à plus de six mille étudiants dont 64% sont inscrits au secteur technique et 36% sont inscrits au secteur préuniversitaire⁷⁷. De plus, il faut noter que ce CEGEP bénéficie d'une forte attraction puisque 58% de sa population étudiante vient de l'extérieur de Montréal.

⁷⁵ Afin de préserver la confidentialité des informations concernant l'établissement, et l'anonymat des acteurs scolaires impliqués, le cas observé sera nommé « le CEGEP » dans le texte.

⁷⁶ Ces données sont extraites de l'Annuaire des CEGEP 2000-2001 édité par la Fédération des cégeps (2000).

FIGURE 5: Répartition des étudiants selon le secteur d'inscription

Ses employés comptent, en 1999, plus de vingt cadres de direction, presque trente professionnels (Aide individuel pédagogique, psychologue, etc.), plus de cent soixante personnels de soutien (réceptionniste, secrétaire, etc.) ainsi qu'environ trois cent cinquante enseignants.

FIGURE 6: Répartition du personnel à temps plein selon leur poste professionnel

⁷⁷ Au 20 septembre 1999, plus de 6000 étudiants étaient inscrits au secteur régulier de ce collège alors que la moyenne au niveau du réseau s'établit à environ 3000

Le site Internet précise que six cents professeurs y enseignent (ce chiffre doit tenir compte des enseignants à temps partiel, des chargés de cours, etc.) et huit mille inscriptions annuelles sont recensées à la formation continue (formation pour adultes).

De plus, l'établissement présente une carte des programmes comportant un nombre important de formations de pointe à « site unique » c'est-à-dire des formations qu'il est le seul, soit au niveau provincial (Québec), soit au niveau régional (Montréal), à offrir. Sur les vingt-deux formations offertes dans le secteur technique, cet établissement est le seul à offrir huit programmes au niveau régional et quatre, au niveau provincial.

Enfin, ce CEGEP dispose d'une Fondation, d'un Centre de transfert de technologie, d'un Centre de services sur mesure aux entreprises ainsi que d'un Centre de Préincubateur (*sic*) d'entreprises.

3.3. Les acteurs rencontrés

Afin de constituer notre deuxième corpus de données, sept acteurs de l'établissement ont été rencontrés au cours du mois de mars 2001. D'une durée allant d'une heure à deux heures et demi, cinq entrevues réalisées avec un ou deux acteurs ont été enregistrées afin de garder l'originalité des propos, nous permettant d'utiliser les mots des répondants pour illustrer notre analyse⁷⁸.

étudiants par collège, allant de 7477 étudiants à 335 (Fédération des cégeps, 2000).

⁷⁸ Les extraits retenus sont reportés en italique et entre guillemets dans le texte présentant les résultats de l'analyse.

Pour la réalisation des entrevues, nous avons privilégié des acteurs occupant ou ayant occupé des postes disposant de activités de gouverne dans et au nom de l'établissement. Il est à noter que ce choix a été guidé par la littérature scientifique s'intéressant aux établissements scolaires ainsi que par les points de vue des experts rencontrés dans la phase exploratoire. Ainsi, le choix de ces acteurs a été guidé par la capacité des répondants à exercer une influence dans les débats internes à l'établissement et, parfois, à élaborer des accords locaux au sein et au nom des groupes professionnels qu'ils représentent⁷⁹.

Dans ce cadre, nous avons privilégié en premier lieu le président du conseil d'administration du CEGEP car il est le responsable légal de l'établissement. Ce président est un parent d'élève qui occupe cette fonction depuis seize mois environ et qui, dans sa vie professionnelle, occupe un poste de cadre dans un organisme public (Santé et services sociaux).

Le directeur général a été également rencontré puisque c'est cet acteur qui administre l'établissement. Il est, en pratique, le principal administrateur de l'établissement. Arrivé en 1973 à titre d'enseignant, il occupe de 1983 à 1996, le poste de directeur de la Commission des études avant d'être élu au poste de directeur général.

Le directeur de la Commission des études et le responsable des programmes ont également été approché dans la mesure où le secteur pédagogique est la raison d'être des CEGEP et dispose, en théorie, de plus en plus d'autonomie (dans l'élaboration des programmes

⁷⁹ En fait, nous avons privilégié les acteurs qui ont la capacité de conclure des arrangements locaux quant aux relations et aux conditions de travail dans l'établissement. Or, seules la partie patronale et la partie syndicale enseignante détiennent cette capacité.

notamment). Le directeur de la Commission des études occupe ce poste depuis cinq ans alors qu'il fréquente l'établissement depuis plus de dix ans. Le directeur adjoint occupe ce poste depuis deux ans et demi alors qu'il en poste dans le CEGEP depuis quatre ans et demi.

Le président du syndicat des enseignants et son adjoint ont été les seuls représentants syndicaux dont les propos ont été enregistrés dans la mesure où seules les conditions et les relations de travail des enseignants sont encore négociées à l'échelle nationale. Pour les autres (groupes professionnels, personnel de soutien et professionnel non enseignant), l'établissement dispose d'une plus grande marge de manoeuvre dans l'attribution des postes et dans la gestion de ces personnels. De plus, ce groupe professionnel est le plus présent en nombre (voir Figure 5) dans les établissements scolaires.

En poste depuis 1972, le président du syndicat est entré dans l'établissement en même temps que l'actuel directeur général (il y a trente ans!). Le vice-président, également présent lors de l'entrevue, occupe ce poste depuis quatorze ans alors qu'il entre dans l'établissement en 1983.

Nous avons également rencontré l'ancien directeur général qui, en plus d'être un expert réputé de la question de l'autonomie des CEGEP, est également celui qui, aux yeux des experts et des autres répondants, a insufflé la dynamique d'autonomisation dans l'établissement que nous étudions. Entré au CEGEP au début des années 1980, il quitte ses fonctions en 1996.

D'autres acteurs ont été approchés et rencontrés, notamment le président du syndicat du personnel de soutien mais les conversations

n'ont pas été enregistrées. Leurs propos ne sont donc pas repris dans notre analyse mais les informations fournies et leurs points de vue ont été incorporés dans l'analyse.

Les étudiants et leurs représentants ou encore les parents et leurs représentants, auraient pu être retenus. Toutefois, comme le portrait de la dynamique tracée dans la première partie permet de l'avancer, en termes de gestion et de gouverne des affaires internes à l'établissement, ces derniers ne détiennent pas de pouvoir officiel. S'ils détiennent un pouvoir d'influence sur le conseil d'administration, lié à la consultation notamment, celui-ci est relatif et dépend principalement de la mobilisation de ces groupes d'acteurs dans l'établissement.

3.4. La grille d'entrevues

Après s'être présenté (place dans l'organisation, parcours professionnel, etc.), les répondants sont invités à répondre à une question générale qui introduit le sujet et suscite les justifications :

Globalement, que pensez-vous de l'autonomie des CEGEP?

Dans un second volet, des questions relatives à l'établissement sont posées. Les répondants présentent alors leur établissement selon leurs points de vue: son histoire, les acteurs importants, ses spécificités, etc.

Dans un troisième volet, la définition qu'ils attribuent à la notion d'autonomie fait l'objet d'une réflexion : les enjeux que cette notion

entraîne, les éléments qui jouent en faveur de l'autonomie de leur établissement, et ceux qui jouent en défaveur, sont abordés.

Un dernier volet s'intéresse à leurs points de vue quant à l'avenir des CEGEP. Des questions telles que : « Comment voyez-vous l'avenir de votre établissement, dans un futur proche et dans un futur éloigné? » « Quels sont les grands enjeux auxquels il devra faire face? » « Selon vous, quel jeu votre établissement devra t-il jouer ? » « Quelle place occupera t-il dans ces enjeux? » sont posées.

Il est à noter que ce schéma d'entrevues, conçu volontairement de façon très large, laisse place aux digressions. Souhaitant mettre en lumière les points de vue des répondants, la grille a pour but de recentrer les pratiques argumentatives sur le thème de l'autonomie des CEGEP en général, et sur l'autonomie de leur établissement, en particulier, sans en imposer les dimensions.

3.5. Les documents internes

Les entrevues réalisées nous ont permis de prendre connaissance d'une littérature interne au CEGEP. Les documents prêtés gracieusement par les répondants ont permis de mieux cerner l'établissement observé et d'apporter de nouvelles informations qui sont reprises dans notre analyse de cas⁸⁰.

Parmi ces documents internes, « L'album souvenir des vingt ans du CEGEP », les plans de développement, un document du syndicat du personnel de soutien sur « Les articles ou clauses où on peut

⁸⁰ Les extraits retenus sont reportés entre guillemets sans référence.

convenir des arrangements locaux ou des lettres d'entente avec le collège », nous ont permis d'étayer notre analyse de la situation.

3.6. Les accords locaux

Compte tenu du fait que les répondants ont manifesté beaucoup de réticence à parler, dans les entrevues, des lettres d'entente ou des arrangements locaux conclus entre la partie patronale et les parties syndicales, la recension des arrangements locaux auprès du ministère du Travail nous a permis d'observer les accords formels sans impliquer directement les acteurs scolaires.

En consultant les documents publics, nous pouvions les présenter et les utiliser dans cette étude sans risquer de compromettre les acteurs concernés.

En effet, nombre de répondants ont mentionné que dans les cas où des accords locaux avaient été signés entre la partie patronale et la partie syndicale d'un CEGEP, les centrales syndicales avaient réagi vivement en dénonçant ces pratiques.

Ainsi, bien que les représentants du syndicat local des enseignants du CEGEP nous aient mentionné qu'un seul arrangement local (lié à la mise en place de la Commission des études) ait été signé, force a été de constater que d'autres arrangements sont légalement déposés au ministère du Travail.

Après consultation des dossiers d'accréditation présents au Bureau du commissaire général du Travail (ministère du Travail), pour les

trois syndicats présents dans le CEGEP, on constate le dépôt des conventions collectives, des ententes et des griefs comme suit :

TABLEAU II : Répartition des documents déposés au ministère du Travail par syndicat

Syndicat	Conventions collectives	Ententes	Sentences arbitrales de grief
Enseignants	3	17	1
Personnels de soutien	3	8	17
Professionnels	4	13	4
Total	10	38	22

Sur les trente-huit ententes répertoriées, seules dix ont pu être consultées, les autres n'ayant pu être (re)trouvées. L'analyse prévue de ces ententes a dû être ajustée au nombre restreint des documents effectivement consultables.

Bien que les documents consultés ne présentent qu'un quart (26%) des documents enregistrés, ils nous ont tout de même permis de dresser un portrait des types d'accords déposés au ministère. De plus, cette consultation nous permet de constater que ces accords sont actuellement peu considérés puisque perdus.

D'autres données comme les procès-verbaux du Conseil d'administration, la correspondance entre l'établissement et les ministères, les archives des associations, auraient pu être privilégiées mais cela aurait demandé le maniement d'informations confidentielles difficiles à exploiter vu le contexte de tension existant autour de cette question.

C'est dans ce cadre que le recours à des documents publics, en plus des entrevues, a été privilégié.

Conclusion

Ce chapitre permet d'exposer le cadre méthodologique, privilégié dans notre étude, qui s'appuie sur des entrevues semi-dirigées réalisées (1) avec des experts du milieu collégial et de la question de l'autonomie des CEGEP ainsi (2) qu'avec des acteurs d'un collège autonome qui vivent quotidiennement les dynamiques de décentralisation, afin de conduire une analyse argumentative qui cherche à y saisir à l'œuvre les arguments invoqués par l'une ou l'autre des parties selon leur point de vue.

Concernant l'étude d'un CEGEP « autonome », l'approche empirique retenue est celle de l'étude de cas car elle permet diverses méthodes de cueillette de données dont la recension des arrangements locaux conclus entre la partie patronale et la partie syndicale enseignante ou l'utilisation de documents internes à l'établissement (notamment liés à son histoire) en sont quelques exemple.

Alors que dans les trois premiers chapitres présentant l'évolution des CEGEP (en général) et leurs situations actuelles communes, la documentation officielle et les études scientifiques nous ont servi d'appui, dans les prochains chapitres, ce sont les pratiques argumentatives des acteurs, analysées sous l'angle de notre cadre d'analyse (chapitre V), qui vont être privilégiées.

Cette approche laisse une place importante aux transcriptions « verbatim » des répondants car c'est avant tout les acteurs sur le terrain qui construisent l'autonomie des établissements. À l'instar de Bourdieu et Accardo (1993), cette méthode nous permet de reprendre, dans les mots des répondants, les éléments illustrant cette construction.

C'est la présentation de nos résultats de recherche que nous proposons dans les chapitres suivants.

RÉSULTATS D'ANALYSE

CHAPITRE VII : L'AUTONOMIE CONCÉDÉE ET ATTENDUE DES CEGEP

Introduction

Dans ce chapitre, nous présentons notre analyse des transferts d'activités entre l'État et les CEGEP afin de (1) de qualifier la dynamique globale de décentralisation amorcée depuis 1985 et (2) dégager les marges d'autonomie nouvellement acquises par les CEGEP nécessitant la production d'un effet-établissement.

Cette analyse se base sur la législation existante et sur les entrevues que nous avons réalisées qui viennent compléter les informations recueillies. Les transferts d'activités et les nouvelles réglementations sont observés en fonction des activités relatives aux domaines des ressources (humaine et financière), de la pédagogie (DEC et AEC), et de l'administration (responsabilités et évaluation). Ces domaines d'activités sont autant d'espaces permettant d'observer l'autonomie fonctionnelle des CEGEP.

Les autres attributions que sont les sources de financement et les postes d'autorité sont également observées sous l'angle de la décentralisation.

1. Les compétences

1.1. Le domaine des ressources

1.1.1. Les ressources humaines

Nous entendons par ressources humaines tout ce qui se rapporte aux employés des CEGEP. Avant la *Loi 37* de décentralisation de la négociation des conventions collectives (1985), trois organismes « centres » négociaient à l'échelle nationale les conditions et les relations de travail des employés syndiqués des CEGEP. Ces trois organismes étaient l'État (le payeur), la Fédération des cégeps qui représente les employeurs (les CEGEP) et les centrales syndicales qui représentent les employés enseignants, professionnels et les personnels de soutien.

Tous les CEGEP devaient se conformer à ces conventions collectives mais ils pouvaient, toutefois, signer des lettres d'ententes locales.

À partir de 1985, les conventions collectives restent négociées à l'échelle nationale, mais la *Loi 37* permet aux établissements de renégocier à l'échelle locale ces règles, de les ajuster à la convenance des parties patronale et syndicale. Dans ce cadre, les établissements peuvent élaborer des lettres d'ententes, élaborer et déposer au ministère du Travail des « Arrangements locaux ». Ils détiennent la possibilité de gouverner, en partie, les relations et les conditions de travail relatives à leurs employés syndiqués. Ils possèdent des marges d'autonomie dans ce domaine.

À l'échelle nationale, il apparaît que trois organismes « centres » sont présents. Il s'agit de l'État, des centrales ou des fédérations

syndicales et de la Fédération des cégeps. Concernant les conventions collectives, l'établissement ne possède qu'une activité de gestion. Il ne fait qu'appliquer les décisions fixées par autrui c'est-à-dire les trois instances « centres ». Toutefois, depuis la *Loi 37* (1985), les établissements détiennent le droit de décider des règles qu'ils ont à suivre dans les espaces dévolus et inscrits dans les annexes de la loi (Cf. Annexe 1 relative à la liste des matières négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale). Ce sont alors les directions d'établissement et les syndicats locaux qui interviennent comme organismes « centres ».

Dans ce domaine, on ne peut pas percevoir d'autonomie « directe » dans la mesure où les établissements représentés ici par la partie patronale et la partie syndicale, doivent se référer aux annexes de la *Loi 37*. Ils ne prennent donc pas librement leurs décisions. Par ailleurs, l'autonomie est « assistée » dans la mesure où l'autonomie est rendue possible par le biais d'un dispositif : la *Loi 37*. La loi permet l'autonomie mais, dans un même élan, la limite.

Si l'on considère la capacité d'autonomie des CEGEP en ce domaine, on constate que si les établissements disposent des pouvoirs nécessaires à l'élaboration d'arrangements locaux, aux dires de nos informateurs, les établissements en font peu usage à cause des syndicats qui, à l'intérieur des CEGEP (syndicats locaux) comme à l'extérieur (centrales syndicales) s'y opposent.

En effet, selon les représentants du syndicat des enseignants que nous avons rencontrés dans le CEGEP qui fait l'objet de notre étude de cas, des arrangements locaux existent mais « *il n'y en a qu'un dans le réseau. Vous ne trouverez pas d'autres arrangements locaux. Il y a un mot*

d'ordre très précis de notre fédération à l'effet que les négociations se font au niveau national et qu'on refuse tout arrangement local dans le cadre de l'annexe A de la loi 37. Et donc, la seule, seule, qui existe, entente locale, arrangement local, déposé au ministère du travail, c'est celle de la Commission des études qui n'est pas couverte par notre convention collective parce que le ministère refuse de négocier. (...) Mais il n'y en aura pas d'autre »⁸¹ (président du syndicat).

D'ailleurs, le représentant syndical que nous avons rencontré lors de nos entrevues exploratoires, reconnaît cette résistance des centrales ou des fédérations syndicales et considère que l'autonomie accordée dans les négociations de conventions collectives représente un abus de pouvoir de la partie patronale. *« Les patrons voulaient décentraliser la négociation pour avoir plus de pouvoir, mais avec une entente [de centrale syndicale], on s'est entendu pour que les ententes locales soient les mêmes partout »*. Dans le CEGEP que nous avons observé, le président du syndicat des enseignants nous le confirme : *« À partir d'un cadre, on a essayé d'être le plus commun au niveau national »*.

Ainsi, si les directions d'établissement et les syndicats détiennent une nouvelle autonomie professionnelle pour conclure des arrangements locaux, force est de constater que les syndicats locaux délèguent cette autonomie locale et appliquent les décisions de leur fédération en refusant de conclure des arrangements locaux. En fait, le seul arrangement dont fait mention notre répondant concerne la mise en place de la Commission des études dans les CEGEP. L'autonomie professionnelle des enseignants en matière de négociation est alors « déléguée ».

⁸¹ Nous verrons dans l'étude du CEGEP que ceci n'a pas toujours été le cas.

Pour mieux comprendre les difficultés rencontrées par les acteurs, il faut mentionner que la mise en place de cette commission nécessite la production d'un effet-établissement, c'est-à-dire la production d'accords élaborés localement au sein de l'établissement.

En effet, la Commission pédagogique qui était en place jusqu'en 1993, avait des règles de fonctionnement établies à l'échelle nationale, négociées dans les conventions collectives. Les syndicats locaux mandataient les représentants qui devaient représenter leurs membres à la Commission pédagogique. Avec la Commission des études, l'État transfère au Conseil d'administration de l'établissement la compétence d'établir les règles régissant cette commission.

Les règles de la Commission des études sont alors établies à l'échelle locale et non plus à l'échelle nationale comme c'était le cas pour la Commission pédagogique et les acteurs participant n'ont plus à être désignés par le syndicat local. Comme nous l'avons mentionné, les syndicats locaux et les centrales syndicales se sont opposés à l'application de la loi.

Selon le représentant syndical rencontré, les établissements qui ont réussi mieux que d'autres la mise en place de la Commission des études et qui ont su récupérer les fonctions de la Commission pédagogique sont ceux « *qui ont été capables de négocier avec leur direction* ». Dans certains cas, devant la résistance des syndicats locaux, les directions ont voulu imposer le changement et les enseignants « *ont boycotté pendant des années* » la nouvelle instance. Les répondants mentionnent que dans certains établissements, les acteurs n'ont pas encore trouvé de terrain d'entente et deux Commissions co-existent :

l'une fonctionnant selon les règles de la Commission pédagogique et l'autre selon la Commission des études.

Pour expliquer cette résistance des syndicats d'enseignants, le représentant du ministère de l'Éducation (MEQ) avance l'idée d'une perte de pouvoir de ces centrales entraînée par la décentralisation et par l'autonomisation des établissements: *« évidemment, les syndicats ne sont pas favorables à cette approche, pour toutes sortes de raison. Alors évidemment, c'est comme « diviser pour régner ». Plus les unités sont petites, moins la force de négociation est grande alors, si elle est à l'échelle de la province de Québec, la force est plus grande que si elle est au CEGEP de [Picardie]. Ça tout le monde va comprendre ça : plus le nombre est petit, moins la force est grande. Alors, c'est sûr, qu'il y a un mouvement du côté syndical en faveur de cela ».*

En parallèle à l'élaboration d'arrangements locaux, on observe une autre dévolution dans la mesure où l'établissement doit exercer son pouvoir de gouverner en répondant à la récente demande du MEQ d'élaborer et d'appliquer une politique (locale) de gestion des employés.

Toutefois, encore là, les centrales syndicales mentionnent leur désapprobation. Selon la Fédération autonome du collégial (FAC) (2001b), la politique de gestion des employés membres d'une association, permet aux collègues d'imposer de nouvelles conditions d'embauche restreignant « considérablement l'autonomie professionnelle » (p. 14) des enseignants.

Certes, l'analyse montre que des marges d'autonomie de droit sont attribuées dans ce domaine à deux niveaux : (1) l'élaboration

d'arrangements locaux (à la base de la mise en place de la Commission des études notamment) et, plus récemment, (2) l'élaboration d'une Politique (locale) de gestion des employés. Ce sont deux niveaux possibles de production d'un effet-établissement où l'on constate des marges d'autonomie « assistée ».

Cependant, bien qu'ayant bénéficié de ces dévolutions, le domaine des ressources humaines semble ne pas être en mesure de produire un effet-établissement puisque, selon nos informateurs, les centrales syndicales font obstacle à son application en demandant aux syndicats de ne pas signer d'accords locaux. Dans ce cadre, les syndicats locaux d'enseignants au lieu d'exercer directement leur autonomie et négocier sans intermédiaire des arrangements locaux avec la direction, « délèguent » leur autonomie et se plient aux directives nationales des centrales syndicales.

Pour ce qui est de la politique de gestion des employés, plus récente, les CEGEP sont encore dans une phase de conception mais, de toute évidence, les centrales syndicales s'opposent au mouvement de décentralisation et à une autonomisation des établissements qui passeraient par la gouverne des ressources humaines à l'échelle locale, quelle qu'elle soit.

En bref, l'autonomie générale d'un CEGEP ne peut s'exercer que dans la mesure où toutes les parties usent de leur propre autonomie. Or, si la partie patronale tente de l'exercer, selon les points de vue recueillis, la partie syndicale la délègue aux centrales syndicales et ne l'exerce pas localement. Toutefois, si l'on s'en tient à l'autonomie de droit, les conventions collectives ne permettent qu'une très « faible » autonomie alors que les arrangements locaux rendus possibles avec la décentralisation permettent une « forte » autonomie. Par conséquent,

le domaine des ressources humaines montre une autonomie qui peut être très faible ou forte dépendamment de l'usage des accords locaux dans ce domaine.

1.1.2. Les ressources financières

Une décentralisation est observable au niveau de l'utilisation des budgets. Avant les années 1990, toutes les enveloppes budgétaires s'adaptaient aux dépenses des établissements.

Après cette date, l'État procède de façon inversée. Celui-ci demande aux CEGEP d'établir et de présenter un budget par année. Ce budget doit d'abord être accepté par le ministère (MEQ) pour que les fonds soient effectivement versés. Cette nouvelle façon de procéder s'accompagne pour les établissements d'une interdiction de présenter un budget déficitaire en fin d'année.

D'une part, la réglementation budgétaire s'assouplit et devient minimale (la réglementation est remplacée par des annexes budgétaires). D'autre part, l'État met à la disposition des CEGEP des budgets spéciaux contenus dans des « enveloppes ciblées » afin de répondre à des objectifs privilégiés et ciblés par le MEQ (concernant la réussite scolaire notamment). Pour avoir accès à ces enveloppes, l'établissement doit présenter un projet et, après utilisation des fonds, émettre un rapport.

Bien que disposant de plus de latitude dans l'utilisation des enveloppes budgétaires, les gestionnaires sont toujours dépendants de l'État puisque c'est ce dernier qui fournit les ressources (sous forme

d'allocations) et fixe les règles à appliquer dans ce domaine (par le biais des annexes budgétaires notamment). Dans ce contexte, l'analyse permet de mettre en lumière une dévolution de cette activité au niveau des CEGEP. L'autonomie est donc là aussi encadrée et donc, selon le vocabulaire de Rocque et *al.* (1999), « assistée ». En conséquence, l'autonomie accordée peut être qualifiée de « faible ».

Devant cette augmentation des marges d'autonomie accordées au CEGEP, Beauregard (1998) qui est conseiller à la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) s'insurge. Dorénavant, les établissements détiennent la capacité de faire de la recherche appliquée, de fournir de l'aide technique aux entreprises, de réaliser des projets d'innovation technologique, d'effectuer des recherches en pédagogie et de louer des équipements à des fins culturelles, sociales ou sportives : « les collèges peuvent dorénavant viser essentiellement la recherche de bénéfice par leurs activités connexes » (p. 5).

Selon cet auteur, c'est afin de compenser pour son désengagement financier que l'État donne aux CEGEP le pouvoir d'obtenir du financement par d'autres sources (privées notamment) mais ce n'est pas pour l'intérêt des acteurs ou des élèves. De plus, la recherche du profit, jusqu'ici peu connue dans les pratiques des CEGEP, fait son apparition et soulève les contestations des enseignants qui y voient l'amorce d'une logique d'entreprise privée.

Les orientations des dépenses au sein de l'établissement doivent elles aussi être définies localement par les acteurs. Toutefois, dans ce nouveau contexte qui s'accompagne d'une baisse de la population étudiante, les orientations sont davantage guidées par les revenus anticipés que par les besoins des acteurs. Dans ce contexte, c'est la

direction qui fixe les orientations et les priorités avant de les soumettre au Conseil d'administration pour approbation.

Le point de vue des acteurs sur ce sujet est unanime à dénoncer le manque « criant » de ressources des CEGEP. D'ailleurs, le représentant syndical mentionne qu'« *il y a des enveloppes où ils ont mis plein, plein de choses dedans pis ils disent « débrouilles-toi, tu es autonome* ».

Selon le syndicat des enseignants rencontré dans le CEGEP faisant l'objet de notre étude de cas, « *l'autonomie, pour moi, c'est un mythe c'est-à-dire c'est un mythe pour faire avaler aux gens que vous êtes bon parce que vous êtes autonome. Être autonome quand tu as rien là. Ça donne rien* ». En fait, le discours syndical est fortement axé sur le manque de ressources accompagnant la décentralisation. Le sous-investissement financier est à tout moment décrié.

Par ailleurs, le représentant de la Fédération des cégeps met de l'avant le point de vue selon lequel il s'agit, ici, davantage de déconcentration que de décentralisation dans la mesure où on peut observer un transfert de activités sans transfert de ressources (financières) proportionnelles, donc sans possibilité d'exercer les activités nouvellement transférées.

Le représentant syndical évoque également cette contrainte et mentionne que les conditions financières ont rendu très difficile l'exercice de l'autonomie: « *Autonome de faire quoi? Autonome de couper des heures, des services, des morceaux? T'es pas autonome, t'as une autonomie de gérer la plus que misère. Ah mais ce n'est plus réglementée, ce n'est plus une enveloppe fermée* ». *Mais c'était mieux avant, ce n'est pas de l'autonomie ça* ».

Une autre crainte soulevée par la décentralisation et l'augmentation de l'autonomie des établissements en matière de ressources financières concerne l'enveloppe budgétaire des enseignants. Actuellement, cette enveloppe est dite « fermée » c'est-à-dire que les établissements ne peuvent pas l'utiliser à d'autres fins qu'à la rémunération des enseignants. C'est encore l'État qui détient la compétence de répartir cette allocation. Cependant, s'il est le payeur, il n'est pas l'employeur.

Concernant le futur, les répondants mentionnent leur inquiétude face à l'ouverture de cette enveloppe qui permettrait aux directions d'établissement de répartir différemment les budgets relatifs à la rémunération des enseignants et donc qui pourrait porter atteinte à leur sécurité d'emploi. Selon Beauregard (1998), conseiller à la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) :

« Actuellement, les collèges ne peuvent l'utiliser à d'autres fins que l'enseignement. Advenant une telle modification, les collèges invoqueraient la nécessité d'absorber les compressions budgétaires décrétées par Québec pour puiser dans cette enveloppe. Ce changement voudrait dire que, dorénavant, les ressources à l'enseignement pourraient varier avec les factures d'électricité et de chauffage, comme c'est malheureusement le cas pour le personnel professionnel et de soutien » (p. 7).

Ainsi, les enseignants sont actuellement le groupe d'acteurs qui, à l'intérieur des CEGEP, bénéficient encore d'une certaine garantie en terme de sécurité d'emploi. Cette sécurité semble toutefois être mise en péril par la décentralisation qui, comme nous l'avons déjà évoqué, réduit l'influence des centrales et des fédérations syndicales en tant

qu'organisme « centre » alors que ceux-ci se font les défenseurs des conditions et des relations de travail des employés syndiqués.

TABLEAU III : Récapitulatif des transferts des activités entre l'État et les CEGEP dans le domaine des ressources

Avant		Après	
État	Établissement	État	Établissement
Domaine des ressources humaines			
Activité de gouverne : → Décider des conventions collectives avec les centrales syndicales et la Fédération des cégeps.	Activité de gestion : → Appliquer les conventions collectives Activité de gouverne : → Décider de lettres d'entente entre la partie patronale et la partie syndicale	Activité de gouverne : → Décider des conventions collectives avec les centrales syndicales et la Fédération des cégeps.	Activité de gestion : → Appliquer les conventions collectives Activités de gouverne : → Décider de lettres d'entente → Décider d'Arrangements locaux → Décider d'une Politique de gestion des employés

Domaine des ressources financières			
Activité de gouverne : → Déterminer les budgets alloués en fonction des besoins	Activité de gestion : → Appliquer les décisions du MEQ	Activités de gouverne : → Approuver les budgets demandés → Vérifier le rapport budgétaire (annuel)	Activités de gouverne : → Émettre une demande de budget → Attribuer les budgets selon la demande de budget Activités de gestion : → Appliquer les directives des annexes budgétaires → Attribuer les budgets selon la demande du ministère (enveloppes ciblées)

1.2. Le domaine pédagogique

1.2.1. L'élaboration des programmes d'études collégiales (DEC)

D'abord, il faut noter qu'avant 1993, l'État élaborait, à l'échelle nationale, les programmes et les compétences pédagogiques en collaboration avec des coordinations disciplinaires provinciales. Ces coordinations réunissaient des enseignants de divers CEGEP par disciplines, et s'inscrivaient dans un processus direct d'élaboration de programmes avec le ministère (MEQ). Le Conseil des collèges (disparu en 1993) et ses commissions venaient encadrer ce processus d'élaboration.

La réforme du « renouveau » de 1993 modifie cette dynamique sous deux aspects. D'abord, elle transforme la structure organisationnelle du ministère de l'Éducation (MEQ) : la division collégiale est scindée en deux où d'un côté, est présent l'enseignement préuniversitaire et général qui relève directement de la direction collégiale au MEQ, de l'autre, la formation technique qui est regroupé avec la formation professionnelle du palier secondaire à la direction de la formation technique et professionnelle (DGFTP).

La gouverne des CEGEP à l'échelle nationale se segmente en deux : l'enseignement préuniversitaire et l'enseignement technique.

Avant la réforme, le *Régime d'études collégiales* précise que les CEGEP doivent proposer, dans le cadre des programmes préuniversitaires, des cours obligatoires, des blocs optionnels et des cours élaborés localement. En ce qui concerne les programmes techniques, les deux tiers des programmes sont définis par le MEQ alors que le tiers est défini localement.

Selon le représentant syndical rencontré, avec cette organisation, les CEGEP disposent d'une autonomie importante dans l'élaboration de leurs programmes. Ils décident du tiers de la composante d'un programme.

L'État continue d'approuver les programmes, de déterminer des orientations générales de la formation collégiale, de définir tout ou partie des activités d'apprentissage de la formation générale commune et à décerner les diplômes (DEC). Surtout, il détient la compétence de fixer les objectifs, les standards et les compétences pédagogiques à atteindre dans chaque programme. C'est l'État qui décide pleinement

de la finalité des programmes et cela sans faire appel à l'expertise des représentants syndicaux.

En effet, les coordinations disciplinaires provinciales disparaissent du processus d'élaboration des programmes. L'État retire les enseignants de ce processus et délègue, à des experts siégeant sur des comités-conseil, la compétence d'élaborer les standards, les objectifs et les compétences pédagogiques à atteindre. Dans cette nouvelle répartition des activités, les enseignants perdent une partie de leur autonomie professionnelle. Ils ne sont plus consultés dans le domaine pédagogique de l'élaboration des programmes.

L'établissement détermine quant à lui les activités d'apprentissage de la formation générale propre et de la formation générale complémentaire. En ce qui a trait à la formation spécifique, dans le secteur de l'enseignement préuniversitaire, il détermine tout ou partie des activités d'apprentissage alors que dans le secteur de l'enseignement technique, il décide pleinement de ces activités.

Dans ce cadre, l'autonomie de gouverne dans l'élaboration des programmes de DEC est moins importante dans le secteur de l'enseignement préuniversitaire que dans le secteur de l'enseignement technique.

En parallèle, c'est à la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) qu'est attribuée la charge d'établir les critères à respecter dans l'élaboration des programmes. Les politiques locales d'évaluation (programmes et apprentissages) demandées aux établissements par l'État viennent encadrer ses prises de décision : l'autonomie acquise n'est pas directe, elle est « assistée » par une

politique et encadrée par la commission d'évaluation de l'enseignement collégial. L'autonomie accordée pour l'élaboration de ces deux politiques peut être qualifiée de « faible ».

De plus, les activités transférées à l'établissement en matière d'élaboration de programmes sont encadrées par des matrices de compétences pédagogiques fixées à l'échelle nationale.

Les matrices de compétences pédagogiques, établies par programme (approche par compétences et par programmes et non plus par disciplines⁸² ou par départements), présentent les objectifs et les standards à atteindre. Pour reprendre les propos de l'un de nos informateurs, l'approche par compétences pédagogiques, qui donne l'autonomie pédagogique aux CEGEP dans l'élaboration des programmes, peut se résumer ainsi :

« Vous avez devant vous : carottes, patates, navets, poireaux, jambon. Alors vous pouvez décider de prendre vos poireaux, de les faire au jambon avec sauce béchamel. Mais vous pouvez décider de prendre vos poireaux, carottes, etc. et là, vous allez faire une soupe avec... et vous allez mettre du fromage par-dessus. Alors, c'est pas du tout la même chose même si supposément tout est pareil » (représentant syndical).

Des heures sont suggérées à l'échelle nationale mais ne sont pas prescriptives. Tous les CEGEP ont l'obligation d'atteindre les mêmes compétences pédagogiques. L'autonomie des établissements a donc été réduite comparativement à ce qu'elle était avant la réforme où il pouvait décider du tiers de ses programmes. Dorénavant toutes les

⁸² Les numéros de cours disparaissent pour laisser place, dans le bulletin, à l'évaluation par compétences.

finalités lui sont prescrites même si les moyens utilisés pour atteindre celles-ci peuvent dépendre de ses décisions.

Les compétences pédagogiques sont définies à l'échelle nationale et sont centralisées alors que les établissements décident localement de la manière dont ils doivent faire acquérir ces compétences pédagogiques. Ils peuvent donc exercer une activité de décision mais qui est encadrée par une activité d'application. Les CEGEP peuvent décider des activités d'apprentissage qu'ils proposent mais ne décident pas des objectifs de ces programmes : ils s'agit donc, dans ce domaine, d'une autonomie « assistée » qui peut être qualifiée de « faible ». Toutefois, l'autonomie qui peut être exercée est plus importante dans le secteur de l'enseignement technique que dans le secteur de l'enseignement préuniversitaire ce qui nous oblige à distinguer les deux secteurs et à attribuer une autonomie de droit « faible » au préuniversitaire et « forte » au technique.

Aux dires de l'ancien directeur général rencontré dans le cadre de notre étude, la réforme du « renouveau » de 1993 a laissé plus d'autonomie à l'établissement et, selon lui, aux enseignants. Ceux-ci auraient vu croître leur autonomie professionnelle et pourraient dorénavant décider des orientations pédagogiques privilégiées dans l'établissement. Pour ce répondant, avant la réforme, l'État établissait les programmes, les enseignants donnaient les cours et le ministère décernait les diplômes. Dans ce processus, l'établissement n'apparaissait pas alors qu'aujourd'hui il est fortement présent.

Toutefois, contrairement aux dires de cet informateur, le représentant syndical mentionne la réduction de l'autonomie des enseignants dans l'élaboration des compétences pédagogiques et l'élaboration des programmes.

Avant la réforme de 1993, les enseignants avaient un lien direct avec le ministère et tous deux élaboraient les programmes. Depuis, ce lien n'existe plus car cette négociation est reportée à l'échelle locale au niveau de la Commission des études et les compétences pédagogiques à acquérir, dans un programme collégial, par les étudiants, sont dorénavant fixées à l'avance par l'État. D'ailleurs, la Fédération autonome du collégial (FAC)

« soutient que, au niveau national, cette dynamique a évincé les profs des processus d'élaboration des programmes, particulièrement au secteur technique. Ce sont maintenant les directions de collège qui parlent au nom des profs aux secteurs préuniversitaire et technique. De plus, les divers groupes de pression (monde du travail, universités, corporations professionnelles, etc.) occupent tout l'espace pour infléchir les curriculums (*sic*) collégiaux, ce qui revient à dire que les experts ont plus de crédibilité que nous comme praticiens de l'enseignement » (FAC, 2001b, p. 10).

L'adjoint à la présidence du syndicat des enseignants que nous avons rencontré lors de l'étude de cas mentionne également ce retrait : « *Jadis, on se rencontrait, on avait des lieux de rencontre. Mettons les représentants [des disciplines] se rencontraient quand on révisait des programmes, et bien, au moins, il y avait un représentant par institution qui se réunissait régulièrement pour discuter de ces choses là. On avait l'occasion de discuter pédagogie, entre nous, de discuter au niveau du réseau [à travers une coordination provinciale de programmes]. On avait l'occasion de se parler, discuter. Cela n'existe plus. Et donc, on développe nos programmes chacun de notre côté* ».

Cette structure permettait aux enseignants des CEGEP (1) de participer au processus politique de décision dans leur domaine

d'expertise, (2) d'harmoniser l'offre pédagogique à travers tout le réseau des établissements et, (3) de ne pas être isolés. Ils étaient mandatés par leur département et devaient « *défendre, à la coordination provinciale, les positions* » (*id.*) de ce dernier. Cette éviction est largement décriée par les syndicats pour qui la structure nationale avait le mérite de limiter les « *dérapages* » (*id.*) et de donner une cohérence aux programmes de DEC proposés dans le réseau.

En centralisant les prises de décisions quant à l'élaboration des programmes à l'échelle nationale, au niveau de l'État mais sans les enseignants, pour l'élaboration des compétences pédagogiques (objectifs et standards) et à l'échelle locale, au niveau de l'établissement, pour l'élaboration des activités d'apprentissage, l'État a suscité le mécontentement des enseignants en leur retirant la capacité d'exercer leur marge d'autonomie professionnelle. Dorénavant, les enseignants n'occupent qu'une place relative dans les activités qui ont trait à leur domaine d'expertise : la pédagogie.

La mise en lumière de cette double centralisation permet de comprendre la « grogne » de ce groupe d'acteurs. En effet, les enseignants, les étudiants, et les syndicats les représentant, ne cessent de décrier le mouvement de centralisation alors que les autres acteurs mettent de l'avant un mouvement de décentralisation. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, ces groupes d'acteurs ont perdu de l'influence dans les prises de décisions alors que les autres groupes, les directions principalement, en ont gagné davantage.

Selon le directeur de la Commission des études du CEGEP dans lequel nous avons réalisé notre étude de cas : « *évidemment, les enseignants ont beaucoup [perdu]... C'est une position très syndicale, pas*

très nuancée. Il faut dire que les fédérations syndicales, la FEC, la CSN, la FAC... ont été contre la réforme et le sont encore, justement à cause de l'autonomie accrue des établissements. Or, une des conséquences de l'autonomie accrue, une des réalités qui s'est installée, c'est précisément cette modalité d'élaboration locale d'une partie importante des programmes d'études, ce qui n'était pas le cas avant. Avant tout se passait de façon très centralisée, très « à la française », très contrôlée et les enseignants avaient une structure nationale dans laquelle, ils se retrouvaient. Ça se passait en dehors des établissements, beaucoup (...) les syndicats sont restés sur une position plus idéologique ».

Bien que nous reviendrons sur cette question d'« idéologie » dans notre analyse des modèles de justification des acteurs inspirée par Derouet (1992), nous pouvons immédiatement avancer l'idée selon laquelle la décentralisation entraîne la perte d'influence des organismes « centres » entourant les CEGEP. En ce sens, l'État décentralise et transfère des activités en matière de décision aux établissements. Cependant, ce transfert réduit l'influence des centrales syndicales qui elles aussi sont des organismes « centres ». En déplaçant le débat sur les conditions et les relations de travail à l'échelle locale, l'État vise substituer des ententes locales à des ententes nationales.

D'autres points saillants de l'analyse concernent les conséquences de ce transfert de compétences et montrent encore toute la complexité de produire un effet-établissement dans les CEGEP. Ainsi, l'analyse montre que l'élaboration des programmes entraîne des tensions et des conflits à l'interne entre les départements. Avant la décentralisation, les départements étaient responsables des disciplines enseignées.

Après ce mouvement, chaque département peut prétendre faire acquérir aux étudiants les compétences pédagogiques demandées.

D'abord, des mésententes s'installent quant à l'interprétation des compétences pédagogiques à acquérir. Le représentant syndical énonce l'exemple du programme de « Techniques d'éducation en service de garde » (322.03) dont l'une des compétences pédagogiques est d'« organiser un service de garde ». Si elle est acquise, l'étudiant doit être en mesure d'« analyser les possibilités d'organiser un service de garde », de « déterminer les critères visant à assurer la qualité du service », de « planifier l'aménagement des locaux », d'« établir des prévisions budgétaires », etc.⁸³

Ensuite, pour une compétence pédagogique évoquée, plusieurs cours peuvent être proposés par les enseignants ou leurs départements et, dans ce cadre, un litige peut apparaître. L'exemple de la compétence pédagogique décrite ci-dessus a d'ailleurs été mentionné par l'un de nos répondants. En effet, un département d'administration et un département de psychologie sont en droit de demander à prodiguer les enseignements requis : la formation dépend généralement du département de psychologie mais le département d'administration propose déjà des enseignements de gestion qui peuvent s'adapter à l'administration des services de garde.

Selon nos informateurs, des tensions s'installent dans les CEGEP à savoir : « *Qui va donner quoi ?* » (représentant syndical). Quel département va se charger de faire acquérir quelle compétence pédagogique? Après les difficultés rencontrées dans l'interprétation de

⁸³ Nous présentons la grille de compétences en standards et objectifs en Annexe 4.

ces compétences vient le temps de répartir, dans l'établissement, les tâches des enseignants.

Ainsi, l'approche-programme décentralise certains enjeux. Entraînant des tensions, des accords doivent être élaborés dans la mesure où cette approche concerne directement l'occupation des personnels enseignants. Un département qui se voit retirer la dispensation d'un cours peut perdre des enseignants : l'enjeu principal de cette décentralisation est la sauvegarde des emplois.

Les représentants de la Commission des études rencontrés confirment cette difficulté : « *Ce qu'on donne à l'un, on l'enlève nécessairement à quelqu'un d'autre parce que tout ça se fait à coût zéro, donc, on a toujours le même nombre d'heures à l'intérieur d'un programme (...) Le gâteau est resté le même* » (directeur de la commission). L'enjeu est alors de réorganiser les programmes en protégeant au maximum les emplois des acteurs.

De surcroît, selon le représentant syndical, les nouvelles règles à suivre rendent difficile l'élaboration des programmes : « *C'est plus lourd, c'est plus prescriptif* ». La politique d'évaluation des programmes est également vivement critiquée : « *Bon, c'est quoi ça? C'est pas du bidon mais pas loin ça! Évaluer quoi quand plein de choses sont déjà prescrites. Moi, je ne crois pas à ça!* ».

Pour ce répondant, l'établissement dispose de bien moins d'autonomie dans l'élaboration des programmes qu'il n'en avait avant la réforme. Plus prescriptif, l'État réduit les espaces où l'établissement peut mettre de l'avant une orientation particulière, et celui-ci manque

de place dans la grille horaire pour se démarquer réellement dans les programmes qu'il propose.

De plus, la mise en place de nouveaux programmes est « gelée » (*id.*) par l'obligation de concertation entre établissements et rend l'initiative plus difficile. Selon le représentant syndical toujours, la décentralisation a imposé une lourdeur administrative supplémentaire et a limité cette mise en place.

Avant 1993, les enseignants négociaient directement avec son ministère de tutelle pour l'élaboration de nouveaux programmes techniques mais depuis, les établissements doivent se plier à la concertation (à des « Tables de concertation ») avant de faire approuver le programme par le MEQ.

Selon ses dires, quand l'établissement constatait la nécessité de créer un nouveau programme technique, il faisait son enquête : « *On allait voir les gens autour, on allait à Québec, on disait « on veut développer tel programme », « c'est correct, allez-y », il y avait des balises... Mais, là, il faut que tu parles à la (direction) régionale, il faut que tu t'entendes avec les commissions scolaires, il faut que tu parles à la direction régionale du MEQ, il faut... Et, là, c'est des étapes et des étapes... La décentralisation là, tu sais quand vous entendez parler des régies régionales... que les gens se demandent des fois à quoi ça sert, dites-vous que la décentralisation, dites-vous que pour nous, c'est une étape de bureaucratie supplémentaire! Avant tu pouvais appeler le cadre responsable... On a l'impression qu'on est entré dans un univers de technocratie avancée ».*

À l'avenir, il semble que les CEGEP occuperont de plus en plus de responsabilités dans ce domaine. Selon le représentant du ministère :

« *On est, entre guillemets, condamné à accroître l'autonomie des cégeps* ». D'ailleurs, « *dans le Règlement des études collégiales, on a mis des dispositions qui vont permettre, qui permettent maintenant, au collègue d'occuper une responsabilité plus grande en matière de définition de programme* ». Alors qu'actuellement, les AEC ne sont plus des diplômes d'État mais des diplômes d'établissement, les DEC, qui sont encore des diplômes d'État, seront amenés à devenir également des diplômes d'établissement.

Dans ce cadre, la CEEC sera l'organisme qui permettra d'habiliter (sous décision du ministre) un CEGEP à décerner son propre Diplôme d'études collégiales (DEC) : c'est ce que l'on nomme l'habilitation. Fortement contestée par les enseignants et les étudiants, cette capacité de sanctionner ses propres diplômes fait actuellement l'objet d'un moratoire car décentralisée à l'échelle locale, elle signifierait une véritable transformation des CEGEP, les rapprochant davantage des actuels collèges privés que des établissements à vocation publique imaginés par les membres de la commission Parent.

1.2.2. L'élaboration des programmes d'attestations d'études collégiales (AEC)

On peut dire que les transferts d'activités concernant la formation des adultes ont été particulièrement importants. En effet, avant 1993, l'État élaborait tous les programmes d'études. Les formations étaient standardisées et les « Cahiers de l'enseignement collégial » présentaient les programmes offerts de façon quasi-uniforme dans les CEGEP.

Divers diplômes émis par le MEQ sanctionnaient la fin de ces formations (attestation d'études collégiale, diplôme de perfectionnement d'enseignement collégial, certificat d'études collégial). L'élaboration des compétences pédagogiques était alors centralisée au ministère.

Depuis 1993, ces programmes sont regroupés en un seul : l'AEC c'est-à-dire l'Attestation d'Études Collégiales. L'État ne garde sous sa tutelle que la compétence d'approuver les programmes. Toutes les autres compétences sont transférées aux CEGEP. La définition des standards, des objectifs, des compétences pédagogiques, bref, l'élaboration des programmes et des activités d'apprentissage sont dorénavant établis en fonction des besoins du milieu auxquels souhaite répondre le CEGEP. La gouverne de l'enseignement des adultes est attribuée à l'établissement et celui-ci dispose d'une « très forte » autonomie dans ce domaine puisqu'il a le droit d'exercer de façon « directe » son autonomie de gouverne.

Dans ce cadre, les diplômes ne sont plus des diplômes d'État mais des diplômes d'établissement. Les activités en matière d'élaboration

sont centralisées dans l'établissement. On assiste ici à une importante dévolution. Les établissements disposant de larges possibilités quant aux formations proposées, des différences très importantes marquent les établissements entre eux et des effets d'établissement sont partout présents.

Il faut noter que, dès le début de ce processus, les établissements qui souhaitaient proposer une AEC dans une formation donnée, devaient nécessairement proposer le DEC qui s'y rapportait. Cette condition avait l'avantage de limiter les attestations proposées.

Or, cette condition fut supprimée ce qui entraîna diverses conséquences: les programmes d'AEC se sont multipliés. De fait, la concurrence entre les CEGEP s'est accentuée et les sites uniques (une formation offerte dans un seul établissement) ont presque disparu.

Cette éclosion d'AEC a alors pu bénéficier du soutien du MEQ qui, sous la pression des entreprises, a augmenté son financement et a incité les établissements à proposer des formations courtes répondant au besoin de main-d'œuvre qualifiée.

Devant ce développement important des formations de courte durée, l'État a dû resserrer ses critères d'attribution des budgets et préciser à nouveau les règles afin de limiter leur nombre.

Après avoir fortement décentralisé l'élaboration des Attestations d'études collégiales, il a dû réglementer davantage ce secteur d'activité. Malgré cela, l'analyse montre que c'est au secteur de la formation des adultes que les effets d'établissement sont les plus importants parce que l'État ne fait plus qu'autoriser un CEGEP à

dispenser une formation. Le reste des activités incombent directement à l'établissement.

TABLEAU IV : Récapitulatif des transferts des activités entre l'État et les CEGEP dans le domaine pédagogique

Avant	
(élaboration des programmes de DEC)	
État	Établissement
Activité de gouverne : → Décider de la composante des programmes (avec des coordinations provinciales) Au secteur technique uniquement: → Décider de la composante des deux tiers d'un programme	Activité de gestion : → Appliquer les programmes Activité de gouverne, au technique : → Décider de la composante d'un tiers d'un programme
(élaboration des programmes d'AEC)	
Activité de gouverne : → Décider de la composante des programmes	Activité de gestion : → Appliquer les programmes

Après	
(élaboration des programmes de DEC)	
État	Établissement
Activités de gouverne : Formation générale commune → Objectifs et standards → Aucune ou partie des activités d'apprentissage Formation générale propre → Objectifs et standards Formation générale complémentaire → Objectifs et standards Formation spécifique Au préuniversitaire → Objectifs et standards → Aucune ou partie des activités d'apprentissage Au technique → Objectifs et standards → Sanction du diplôme (DEC)	Activités de gouverne : Formation générale commune → Tout ou partie des activités d'apprentissage Formation générale propre → Activités d'apprentissage Formation générale complémentaire → Activités d'apprentissage Formation spécifique Au préuniversitaire → Toutes ou partie des activités d'apprentissage Au technique → Activités d'apprentissage → Politique d'évaluation des apprentissages → Politique d'évaluation des programmes Activités de gestion : Formation générale commune → Aucune ou partie des activités d'apprentissage Formation spécifique Au préuniversitaire → Toutes ou partie des activités d'apprentissage
(élaboration des programmes d'AEC)	
Activité de gouverne : → Approuver les programmes	Activités de gouverne: → Décider de la composante des programmes (sujet à l'approbation de l'État) → Sanction du diplôme (DEC)

1.3. Le domaine administratif

1.3.1. L'évaluation

L'évaluation est sans aucun doute l'activité qui, avec la reddition de comptes, a fait irruption de façon flagrante dans les compétences sous juridiction de l'établissement. Jusque dans les années 1990, le Conseil des collèges disposait d'une commission de l'évaluation mais son mandat n'avait pas force de recommandation.

En 1993, l'État met en place la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) afin d'encadrer cette compétence. Une demande est alors faite aux établissements d'élaborer deux politiques locales : une politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages et une politique d'évaluation des programmes. Ces politiques concernent particulièrement la Commission des études du CEGEP.

Ces politiques viennent s'ajouter à la demande d'élaborer un plan de réussite qui doit être accepté par le MEQ afin d'évaluer l'établissement en termes de réussite scolaire et une évaluation globale de l'établissement (cette évaluation est communément appelée « évaluation institutionnelle ») où l'ensemble des acteurs doivent évaluer leurs pratiques. Les CEGEP sont donc invités à s'évaluer globalement et à évaluer leurs actions en termes de réussite scolaire. Ils doivent porter un regard critique sur eux et leurs actions, mettre en lumière leurs forces et leurs faiblesses et élaborer des pistes d'action susceptibles de corriger les faiblesses identifiées.

Comme nous l'avons déjà mentionné plus avant, l'autonomie accordée aux établissements afin de répondre aux demandes

d'élaboration de politiques locales d'évaluation peut être qualifiée de « faible » dans la mesure où elles sont « assistées » car encadrées soit par le ministère de l'Éducation (MEQ), soit par la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC).

Toutefois, ces demandes sont autant d'occasions de produire des effets d'établissement car leurs élaborations nécessitent la production d'accords élaborés localement par les acteurs de l'établissement. Elles viennent provoquer l'utilisation de pratiques autonomes qui, sans elles, n'auraient peut-être pas été exercées. En effet, en demandant aux CEGEP d'élaborer des politiques locales et des actions suscitant l'accord d'un nombre important d'acteurs (plan de réussite et évaluation institutionnelle notamment), l'État force le CEGEP à conclure des accords locaux.

Dans ce domaine, l'établissement devient un organisme « centre », soumis au contrôle de la CEEC, qui détient les compétences de s'évaluer tant au point de vue de la réussite scolaire des étudiants qu'au niveau de ses programmes et de son fonctionnement.

1.3.2. La reddition de comptes

Avant les années 1990, le MEQ endossait pratiquement toutes les responsabilités face à la reddition de comptes concernant les CEGEP⁸⁴. Avec la modernisation de la gestion publique, à partir des années 1990, le MEQ commence à transférer certaines responsabilités aux CEGEP.

L'État demande aux établissements de mettre en place les outils nécessaires à la reddition de comptes et au contrôle des établissements (plan de réussite, politique d'évaluation des apprentissages, politique d'évaluation des programmes, évaluation institutionnelle sous la surveillance de la CEEC, rapports budgétaires, etc.) et de produire des rapports faisant état de leurs décisions et de leurs actions.

Les administrateurs des CEGEP deviennent imputables devant l'Assemblée nationale des décisions qui sont de leur compétence (en matière d'utilisation des budgets notamment) alors que jusqu'ici c'était le ministre qui assumait cette responsabilité. De plus, il devient de leur responsabilité de respecter un code d'éthique et une déontologie.

Les administrateurs des établissements deviennent de plus en plus imputables et responsables de la gouverne et de la gestion de leur établissement. Toutefois, seul le représentant du MEQ a évoqué ces nouvelles responsabilités. Ni le président du conseil d'administration, ni le directeur général rencontrés n'ont abordé cet aspect lors de l'entrevue alors qu'ils en sont les premiers concernés. Ils ont simplement mentionné qu'ils devaient émettre des rapports.

Après avoir pris note de cet élément, ces deux derniers répondants ont été contactés une seconde fois et interrogés à ce sujet. Aucun des deux répondants ne connaît les diverses règles liées à l'imputabilité, à l'éthique, la déontologie ou la reddition de comptes des administrateurs liées à la modernisation de la gestion publique.

⁸⁴ Il disposait des compétences de les créer, de déterminer leur fonctionnement et d'intervenir en mettant sous tutelle les établissements qui ne répondaient pas adéquatement aux missions qui leurs étaient attribuées.

Dans ce cadre, l'autonomie de l'établissement et des groupes d'acteurs ne peut être identifiée ici. Il n'y a pas de prises de décision qui soient propres à l'établissement. Ne concernant principalement que les administrateurs des CEGEP, on ne peut aujourd'hui suspecter la possibilité de produire un effet-établissement quant à cette compétence. Visiblement inconnue par les acteurs scolaires, elle ne suscite pas encore l'élaboration d'accords locaux au sein de l'établissement.

2. Les sources de financement

Concernant les autres attributions, l'analyse a relevé une décentralisation au niveau des sources de financement. En effet, les CEGEP peuvent aller chercher du financement en dehors de ceux alloués par l'État (par les centres autofinancés et les fondations par exemple). Une décentralisation est donc observable au niveau de cette attribution.

Cependant, les CEGEP restent financés à 88% par les fonds publics alloués par l'État. Contrairement aux commissions scolaires, ils n'ont pas de pouvoir de taxation et, contrairement aux universités, ils ne peuvent percevoir de droits de scolarité. Financièrement, ils sont dépendants des fonds publics dans la mesure où les frais qu'ils sont en droit de demander aux étudiants sont minimales⁸⁵ et que les ressources additionnelles venant du secteur privé ou du secteur communautaire

⁸⁵ À titre d'exemple, le CEGEP de Jonquière au Saguenay-Lac-Saint-Jean, pour l'année 2001-2002, demande des frais s'élevant à 149 \$ lors de l'inscription dont 81\$ est versé à la corporation « Les affaires étudiantes du Cégep de Jonquière » (Agenda du collège, p. 10).

sont peu importantes. L'autonomie consentie est donc toute relative et le CEGEP doit passer par des Centres de transfert de technologie, des centres autofinancés ou des fondations pour recueillir des revenus complémentaires.

Dans ce cadre, si l'on constate une dévolution des compétences en matière d'utilisation des budgets, une autre dévolution est également observable au niveau d'une autre attribution : les sources de financement. Ainsi, bien que l'État continue d'être le principal pourvoyeur des CEGEP, il n'en demeure pas moins qu'il leur laisse une marge d'autonomie « assistée » plus importante pour trouver des fonds additionnels, principalement dans le secteur privé, leur permettant de produire un effet-établissement à ce niveau. L'autonomie peut être qualifiée, dans ce cas, de « faible ».

3. L'attribution des postes d'autorité

Les CEGEP étant, dès leur origine, des établissements autonomes, nous n'avons pu constater de décentralisation dans l'attribution des postes d'autorité. L'État continue de nommer le premier directeur général quant un nouveau CEGEP voit le jour.

Après cette première nomination, les directeurs généraux comme les directeurs des études sont nommés par le conseil d'administration du collège.

Les membres des conseils d'administration sont, eux, nommés par les pairs qu'ils représentent. Seule une modification de la composante

du Conseil d'administration des CEGEP a été constatée, le Ministère souhaitant laisser plus d'espace de représentation aux membres externes.

Cette modification fut, elle aussi, décriée par les syndicats qui y voient une intrusion de plus en plus importante des acteurs externes aux établissements. Les acteurs internes (principalement les enseignants) perdant alors de leur influence. De plus, selon la Fédération autonome du collégial (2001b), la nouvelle représentation du Conseil d'administration « permet au DG et au DÉ de « contrôler » encore plus facilement l'information qui circule au CA » (p. 17). Le DG étant le directeur général, et le DÉ, le directeur de la Commission des études et le CA, le Conseil d'administration du CEGEP.

Diminution de l'importance des acteurs internes dans les prises de décision au conseil d'administration et augmentation du contrôle des administrateurs sont largement critiquées par les centrales syndicales.

Conclusion

L'analyse des activités transférées entre l'État et les CEGEP met de l'avant les domaines où, aujourd'hui, les établissements détiennent le « droit » formel de décider de leurs propres actions. Ce chapitre nous permet de cibler les marges d'autonomie, en termes de droit, acquises à l'échelle locale. À cet effet, on constate que la décentralisation a permis d'accroître l'autonomie des CEGEP principalement dans trois domaines.

Dans le domaine des ressources humaines, l'établissement peut renégocier les conventions collectives établies à l'échelle nationale et établir des Arrangements locaux (suite à la *Loi 37* de 1985). Nous avons pu observer que la capacité d'exercer cette marge d'autonomie est limitée par la résistance des centrales syndicales, qui s'opposent au mouvement de décentralisation. La décentralisation évoque ici un transfert de compétences aux représentants de syndicats locaux d'employés et à la direction.

Dans le domaine financier, l'établissement peut décider davantage des actions qui bénéficient des ressources budgétaires. Cette autonomie est toutefois limitée par les prescriptions ministérielles inscrites dans les annexes budgétaires et dans les conditions d'octroi des enveloppes budgétaires ciblées. De plus, la baisse des allocations provenant de l'état vient renforcer la perception d'un difficile exercice des nouvelles marges d'autonomie acquises. Toutefois, l'établissement peut, dans une certaine mesure, bénéficier de revenus supplémentaires.

Dans le domaine pédagogique avec l'élaboration des programmes d'études collégiales où l'établissement peut élaborer librement ses programmes d'AEC, un peu moins librement ses programmes de DEC techniques et encore moins librement ses programmes de DEC préuniversitaires. L'autonomie de l'établissement concerne dans ce domaine principalement la Commission des études et les enseignants alors que le Conseil d'administration doit approuver toutes les décisions. Les politiques locales d'évaluation des apprentissages et des programmes permettent à l'établissement de fixer, selon un cadre, ses propres règles de fonctionnement.

Bien que présentant une dévolution plus ou moins importante selon les programmes, l'analyse montre que les enseignants apparaissent comme les grands « perdants » en termes d'autonomie professionnelle de cette décentralisation puisqu'ils ont perdu la place qu'ils occupaient pour l'élaboration des programmes au sein du MEQ à travers les coordinations disciplinaires provinciales et qu'il dépendent plus qu'avant des administrateurs de leur établissement.

TABLEAU V : Autonomie fonctionnelle de droit accordée par la décentralisation

	Très faible	Faible	Forte	Très forte
Domaine des ressources humaines				
Arrangements locaux			√	
Domaine des ressources financières				
Répartition des budgets (compétence)		√		
Source de financement (attribution)		√		
Domaine pédagogique				
DEC préuniversitaire		√		
DEC technique			√	
AEC				√
Politique d'évaluation des apprentissages		√		
Politique d'évaluation des programmes		√		

Ainsi, les mesures décentralisatrices ne concernent pas tous les acteurs dans une même mesure. Certains gagnent en autonomie professionnelle comme les dirigeants qui disposent de davantage de marges de manoeuvre pour gérer et gouverner leur établissement. D'autres perdent de l'autonomie professionnelle comme les enseignants qui voient leurs pratiques professionnelles de plus en plus déterminées par l'État (par le biais d'experts notamment) ou par leur établissement.

Mais des effets d'établissement potentiels sont perceptibles en diverses occasions : la mise en place de la Commission des études, l'élaboration du plan de réussite, de la politique d'évaluation des programmes, de la politique d'évaluation des apprentissages, de l'évaluation institutionnelle, etc. Ces marges d'autonomie « assistée »

sont autant d'occasions d'élaborer des accords locaux qui remplaceront les accords nationaux aujourd'hui disparus.

Dans le prochain chapitre, nous analysons plus particulièrement les points de vue relatés par nos répondants quant à l'autonomie des CEGEP. Après avoir mis en lumière l'autonomie de « droit » formel détenue aujourd'hui par les CEGEP et les réactions que cette autonomie suscite chez les acteurs rencontrés vient le temps d'observer les éléments qui, dans la pratique, déterminent la capacité des établissements à exercer ou non cette autonomie concédée et attendue. Un troisième chapitre d'analyse présentera notre étude de cas.

CHAPITRE VIII: LA CAPACITÉ D'EXERCICE DE L'AUTONOMIE DES CEGEP

Introduction

Bien qu'une autonomie de droit puisse être identifiée grâce à l'analyse des transferts d'activités, on ne peut toutefois, par ce biais, déterminer la capacité d'un établissement à exercer cette autonomie. Nous avons pu établir que les CEGEP disposent de plus d'autonomie qu'avant la réforme, mais sont-ils plus autonomes pour autant?

Le chapitre précédent nous a donné à voir certains éléments qui déterminent la capacité des établissements à exercer leur autonomie. La résistance des syndicats, dans certains CEGEP, en est un exemple mais d'autres éléments apparaissent dans l'analyse.

Le présent chapitre s'appuie sur les points de vue des acteurs recueillis lors de nos entrevues et sur des documents (articles, communiqués, rapports, etc.). Dans un premier temps, il souhaite mettre à jour le point de vue des répondants sur leur définition de l'autonomie d'un CEGEP.

Dans un second temps, l'analyse vise à dégager les éléments qui, de l'avis des acteurs, déterminent la capacité d'un CEGEP à exercer ses marges d'autonomie.

En dernier lieu, nous présentons les éléments qui influencent le point de vue des répondants.

1. La définition de l'autonomie par les acteurs

1.1. L'autonomie et les responsabilités

Pour l'ensemble des répondants, l'autonomie des CEGEP réside dans la capacité des établissements à « *se débrouiller seul* », « *se prendre en main* », « *répondre seul à ses questions* », « *ne pas avoir recours à des acteurs externes* », « *privilégier les ressources internes* ». Tel qu'avancé par Rocque et al. (1999), l'autonomie est généralement définie en termes de suppression de dépendance.

Ces dépendances font toujours référence à l'État et particulièrement au MEQ, son ministère de tutelle. Selon les répondants, l'État a une attitude très « paternaliste » vis-à-vis des CEGEP et c'est de cette emprise que les CEGEP souhaitent se soustraire. Déjà en 1969, Nocaudie (1969) mentionnait que le CEGEP avait été créé pour l'administration d'un service public et non comme une corporation politique. Dès le début ses activités portaient essentiellement sur l'administration courante de l'établissement.

Bien que l'État souhaitait leur donner plus de marges d'autonomie, à la suite des revendications syndicales des années 1970 jusqu'au début des années 1980 (Cf : Chapitre I), l'État a dû resserrer son emprise. Ce n'est que depuis 1985 que les activités ont commencé à se décentraliser et ce n'est qu'à partir des années 1990, surtout avec la réforme du « renouveau » en 1993, que les CEGEP ont détenu plus d'autonomie de gouverne.

Le représentant de la Fédération des cégeps explique cette situation par le fait que, c'est « *parce que les collèges sont des collèges qui discernent des diplômes d'État, donc le ministère de tutelle, c'est le ministère de l'éducation, donc [la question] c'est jusqu'à quel point, les collèges sont capables d'assumer les marges de manœuvre qui existent de par la loi et les règlements. (...) on est dans un réseau public* ». Le CEGEP a pour mission de répondre à un mandat. Dans un sens, il n'est qu'un lieu, une entité abstraite où l'on dispense un service public : l'enseignement collégial. L'administration des CEGEP n'intervient que comme un soutien, un support, aux enseignants qui dispensent cet enseignement.

Pourtant, lorsqu'on la compare à celles des autres institutions publiques québécoises, l'autonomie des CEGEP est plus importante que celle des établissements (d'éducation ou de santé) qui dépendent d'une régie régionale ou d'une commission scolaire par exemple. En lien direct avec le MEQ, ils ne sont pas gérés par un organisme intermédiaire. De plus, leur nombre restreint (quarante huit) et leur importante taille renforcent ce lien privilégié.

Bien que les CEGEP bénéficient déjà d'une autonomie importante comme institutions publiques, toutes les directions des collèges sont en faveur d'une autonomie accrue de leur institution. Les répondants précisent qu'être « contre » voudrait dire qu'il y a des problèmes dans l'établissement, que celui-ci a besoin du support de l'État pour faire face à sa mission. Cependant, les avis sont partagés lorsqu'on s'interroge sur le degré d'autonomie supplémentaire à solliciter.

Afin d'apporter les nuances qu'imposent ses enjeux, la question de l'autonomie des CEGEP doit être posée en terme de degré. Faut-il délester le ministère de sa tutelle sur les CEGEP et revenir à des régies

régionales ou à un regroupement de collèges qui s'administrent? En réponse, le représentant de la Fédération des CÉGEP mentionne que l'ensemble des établissements, « *ne demandait pas de devenir des établissements complètement autonomes comme le sont les universités mais on ne voulait plus être tenu... si étroitement, tenu par la main* ». Ce n'est donc pas une indépendance qui est revendiquée mais une plus importante liberté d'action et de décision.

À en croire cet interlocuteur, l'augmentation de l'autonomie des établissements a toujours fait partie des revendications des directions des CEGEP envers le MEQ. L'autonomie fait ici référence aux « responsabilités » des établissements : « *On veut assumer ces responsabilités, on est prêt à les assumer, on est prêt à rendre compte, à avoir plus de responsabilité et pas pour avoir plus de responsabilité en soi. Le leitmotiv en arrière de ça, la raison fondamentale n'était pas de dire, je suis plus autonome donc je vais pouvoir faire plus de choix, je vais pouvoir mieux me réaliser ou je ne sais pas trop quoi... c'était pas ça... C'était de dire quand on est autonome dans les choix que l'on fait forcément (...) ces choix-là se font avec les gens du milieu, les gens à l'interne, les profs essentiellement. Ces choix-là sont davantage responsables. Plus on a des choix qui sont fait hors de nous, moins on se sent responsable des conséquences que ça a* ». Plus de responsabilités pour plus de choix, la notion d'autonomie fait ici référence à la responsabilisation et au fait d'assumer les conséquences des choix privilégiés par les acteurs qui en ont la responsabilité.

L'ancien directeur général du CEGEP qui fait l'objet de notre étude de cas définit également l'autonomie comme le fait d'« *assumer la pleine responsabilité* » mais pour ce répondant, il ne s'agit toutefois pas d'assumer des responsabilités en matière de fins, d'objectifs, mais plutôt en matière de moyens. Le domaine pédagogique est alors cité

en exemple car, avant la réforme, les CEGEP y réclamaient davantage de responsabilités. La réforme a accordé plus de marges d'autonomie dans l'élaboration des programmes. Dans ce domaine, l'ancien directeur indique qu'il est satisfait de l'autonomie accordée dans la mesure où, selon lui, ce n'est pas aux CEGEP et particulièrement aux enseignants à décider de ce qu'ils doivent enseigner aux étudiants. Il lui semble « juste » que l'État élabore les compétences pédagogiques et que l'établissement décide des moyens pour atteindre celles-ci.

Toutefois, comme l'avons déjà relevé, la décentralisation de cette activité ne satisfait ni les syndicats locaux d'enseignants, ni leurs centrales ou leurs fédérations syndicales.

Selon le représentant de la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial, en plus de la responsabilité des moyens, c'est aujourd'hui la responsabilité des choix qui est mis de l'avant : *« quand je vous dis, on part d'un système où les directions de cégeps étaient... Moi, quand je veux donner une image, je me dis, avant 1993, les cégeps, c'étaient l'équivalent d'une université et du campus où les décisions les plus importantes étaient prises centralement et on disait aux gens, « et bien mettez à exécution ça et puis ne vous occupez pas du reste. Tout est écrit là ».*

Depuis 1993, on dit aux gens, « Vous êtes des campus. Vous avez votre autonomie. Vous avez à faire des choix pédagogiques. Nous, ce que l'on vous donne c'est des grandes orientations, des objectifs, des standards même s'ils sont définis avec beaucoup de précisions, vous avez à prendre vos propres responsabilités par rapport à tout ça ».

Aujourd'hui, on estime que les CEGEP ont le droit de procéder à des choix locaux grâce (ou à cause selon les points de vue) à la

décentralisation. Toutefois, rien ne les force à le faire : ils peuvent soit assumer ces nouvelles responsabilités, soit ne pas les faire. Cette constatation permet de comprendre la diversité des situations des établissements. Tous n'ont pas suivi l'application de la loi au même rythme car des ajustements sont nécessaires pour passer d'un mode de fonctionnement à un autre.

À en croire le représentant de la Fédération des cégeps, « être autonome » pour un CEGEP, c'est exercer « *ses marges de manœuvre de façon affirmée* ». Cette définition sous-tend, d'une part, que l'établissement connaisse ses marges d'autonomie, et, d'autre part, qu'il ait la capacité de les occuper.

Les CEGEP doivent tenir compte de leurs réalités immédiates et ajuster leurs actions dans des limites fixées par les contraintes (lois, règlements et ressources notamment). Selon le représentant de la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial, « *sur le plan administratif, les cégeps sont soumis à des règles plus précises de transfert, non-transfert. Les conventions collectives sont négociées plus centralement mais les cégeps ont beaucoup de latitude malgré tout mais ils ne la prennent pas, pas toujours* ».

Dans ce contexte, on peut d'abord interpréter la notion d'autonomie comme l'occupation des marges d'autonomie « assistée » telles que nous les avons présentées dans le chapitre précédent et constater les résistances internes auxquelles peuvent être confrontés les établissements.

Cependant, dans un deuxième temps, on constate que dans les faits l'autonomie « directe » s'exerce dans des espaces qui ne sont, justement, pas prescrits. En ce sens, ce qui n'est pas interdit est permis

et l'État n'intervient auprès des établissements qu'en cas d'infraction. L'autonomie s'exerce directement là où la loi ne prescrit pas d'interdiction et de réglementation.

Le représentant de la CEEC que nous avons rencontré évalue régulièrement la politique d'évaluation des programmes des CEGEP. Selon lui, quand il demande aux responsables d'un établissement:

- « *Écoutez, pourquoi vous n'avez pas fait telle chose?* »

Mais ils vont répondre :

- « *Ben, c'est pas ça que le ministère nous demande de faire* ».

- « *Il ne vous demande pas de le faire mais il ne vous défend pas de la faire non plus* ».

- « *Vous pensez?* »

- « *Ben, non, écoutez, regardez...* »

Ou ils vont nous dire :

- « *On a demandé l'avis au ministre et on n'a pas eu de réponse.* »

- « *Ben là, vous n'avez pas eu de réponse, faites ce que vous voulez faire* ».

Mais ça c'est pas une réaction qui est ancrée ».

Cette réaction est sans nul doute à mettre en relation avec la possibilité que détient l'État de prescrire où bon lui semble des règles à suivre. Selon le représentant du MEQ, « *c'est un pouvoir des pouvoirs du ministre de pouvoir prescrire (...) sauf que l'on peut l'exercer ou non et comme on est dans une perspective de décentralisation... Et bien... le moins possible. Mais si on le prescrit, là, il faut évaluer l'impact financier et budgétaire* ». Parce que les prescriptions impliquent des coûts et, dans le contexte budgétaire auquel est confronté l'État, ces coûts doivent être limités. Il semble moins coûteux pour l'État d'intervenir après

l'occupation des marges d'autonomie par les CEGEP qu'avant et cela en planifiant et en prévoyant.

Cet interlocuteur précise que « *la place est ouverte en fonction des dispositions légales et réglementaires. Chaque collège décide d'occuper la place qu'il veut* ». Selon le ministère, la capacité des CEGEP à exercer leur autonomie ne serait qu'une simple question de volonté. Toutefois, la réalité décrite par les acteurs est toute autre et la situation plus complexe qu'il n'y paraît.

L'analyse des points de vue montre que trois types de comportements sont perceptibles face à l'exercice de l'autonomie des CEGEP. (1) Certains établissements n'occupent pas les marges d'autonomie autorisées, (2) d'autres occupent uniquement les marges d'autonomie « assistée » qui sont déjà « encadrées » par des règles à suivre alors que (3) d'autres encore, développent, innovent, ont une attitude proactive afin d'occuper des marges d'autonomie où l'État n'aurait pas encore prescrit d'interdiction ou de réglementation.

Les premiers correspondent à des établissements qualifiés « peu autonomes », les seconds d' « autonomes » tandis que les troisièmes appartiennent à une autre catégorie : les « autonomistes ». En fait, ce qui fait la différence entre les CEGEP « autonomes » et les « autonomistes » c'est leur capacité de prendre des risques dans leurs décisions et dans leurs actions. En fait, d'investir des espaces non réglementés.

C'est dans ce cadre que les points de vue sur l'autonomie des CEGEP sont partagés. Selon le représentant du Regroupement des collèges du Montréal métropolitain (RCMM), malgré le discours que l'État tient sur la décentralisation et l'autonomie accrue des CEGEP, en

pratique, peu de choses ont changé. La dépendance est toujours très présente et peu d'établissements ont su s'affranchir des diktats du ministère.

Selon l'ancien directeur général et le directeur général actuel du CEGEP faisant l'objet de notre étude de cas, les établissements ont acquis beaucoup plus d'autonomie qu'avant la réforme, notamment au niveau de la gestion des affaires internes. L'analyse a jusqu'ici permis de montrer que les directions d'établissement sont les acteurs qui ont obtenu le plus d'autonomie professionnelle. Il est donc facile de comprendre leur point de vue : le CEGEP a gagné de l'autonomie parce que les directions ont gagné de l'autonomie.

Le représentant syndical dénonce pour sa part la perte d'autonomie des CEGEP. Ainsi, « *aujourd'hui, on nous dit : vous êtes autonomes mais il n'y a rien de ça qui est vrai* ». Le point de vue de ce répondant s'appuie sur le fait que l'autonomie des CEGEP se fonde sur la fonction pédagogique qui leur incombe.

Ainsi, ce n'est pas de l'autonomie de gestion ou de gouverne dont il est question quand on aborde la problématique de l'autonomie des CEGEP mais bien de l'autonomie pédagogique : « *Ça (la gestion) fait de ce collègue-ci peut-être un collègue particulier... mais en terme d'autonomie, je veux dire... il faut comprendre dans quel contexte on parle d'autonomie, de qu'est-ce que ça veut dire. (...) quand on parle d'autonomie des cégeps (...) on en parle beaucoup sur le plan pédagogique et c'est ça qui fait couler beaucoup d'encre depuis plusieurs années* ». Les CEGEP doivent leur raison d'être à leur mission de dispenser un enseignement collégial. Sur la base de cet argument, les enseignants sont l'établissement : le

CEGEP a perdu de l'autonomie parce que les enseignants ont perdu de l'autonomie.

1.2. Une autonomie contrainte

Selon le représentant du MEQ, une des contraintes qui limitent l'autonomie des CEGEP est liée aux conventions collectives : « *Les collègues disent, « On a de l'autonomie mais on n'en a pas (assez) » alors ils vont prétendre qu'ils n'ont pas de marge de manœuvre malgré tout cela... On peut comprendre effectivement que... je dirais plutôt que l'exercice de l'autonomie est un défi parce que, comme dans toute organisation, il y a des contraintes et... il y a des contraintes qui sont liées, et c'est vrai pour l'État, et c'est vrai pour l'entreprise privée, qui sont liées aux conventions collectives* ». Ainsi, dans un contexte de décentralisation, les conventions collectives apparaissent comme des entraves, des espaces centralisateurs qui n'ont plus lieu d'être et qui font obstacle à la décentralisation.

Les conventions collectives se révèlent les principaux freins aux réaménagements désirés par les directions d'établissement et le ministère. Que ce soit dans le fonctionnement de l'établissement ou dans la participation à des activités d'établissements (plan de réussite, évaluation institutionnelle, etc.), les enseignants peuvent faire barrage à leur réalisation dans la mesure où ces demandes ne sont pas inscrites dans leurs conventions collectives.

Comme nous l'avons vu, les syndicats et leurs centrales syndicales sont les premiers à s'opposer aux mouvements de décentralisation et d'autonomisation des établissements.

Ainsi, les conventions collectives représentent des règles du jeu centralisées et à l'instar du rapport Tremblay (Comité d'évaluation pédagogique du collège de Limoilou, 1980), on note que

« les conventions collectives sont (...) des instruments inédits pour définir le système et qu'elles imposent, de ce fait, de rigoureuses contraintes aux institutions qui devraient normalement relever de la gestion locale » (p. 117).

Dans cette perspective, le directeur général rencontré considère que ce sont bien les conventions collectives qui font barrage à l'autonomie, non pas à cause des centrales syndicales, mais bien à cause de l'État : « *Parce que l'État est le payeur encore et que l'État veut que tout le monde soit pareil d'un collègue à l'autre, toutes les mêmes conditions, toutes les mêmes affaires, rien de particularisé d'un établissement à l'autre. Oui, ça va à l'encontre de l'autonomie. C'est pour ça que quand ils ont fini de négocier, on négocie localement nous-autres. Une fois qu'ils ont fini de négocier, nous, on signe des lettres d'entente avec notre syndicat* ». L'application des conventions collectives négociées nationalement peut donc être contournée par l'élaboration d'accords négociés localement. Ces accords locaux permettent l'application et la réalisation de la décentralisation.

Selon le représentant syndical, c'est également l'État qui compromet l'autonomie des institutions dans la mesure où la décentralisation de certaines activités s'est accompagnée d'un resserrement du contrôle, ce qui constitue une contrainte supplémentaire et limite l'exercice de cette autonomie: « *Il n'y en a plus (de l'autonomie) de façon assez curieuse. On transfère des responsabilités mais avec un encadrement juridique, financier, réglementaire tel que c'est*

comme si on décentralisait le trouble mais qu'on décentralise pas d'autres choses dans le fond ».

Ce contrôle est l'une des deux contreparties de l'élargissement des marges d'autonomie que l'analyse a mis en lumière. D'une part, on constate l'augmentation du contrôle étatique, notamment sur le plan pédagogique à travers la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC). D'ailleurs, aux dires de l'ancien directeur général et du représentant du MEQ, l'accroissement de l'autonomie des CEGEP ne peut se faire sans un resserrement du contrôle et de la reddition de compte. C'est une contrepartie qui est généralement acceptée, par l'ensemble des acteurs, sauf par le représentant syndical, dans la mesure où ce contrôle s'effectue *a posteriori* et non plus *a priori*.

D'autre part, l'augmentation des marges implique une responsabilisation et une imputabilité accrues des établissements. Cette seconde contrepartie concerne l'engagement des CEGEP à l'égard des résultats de leurs actions. En effet, les établissements, beaucoup plus libres qu'avant de mettre en place les activités d'apprentissage qu'ils considèrent pertinents à leur contexte, doivent dorénavant assumer ces choix. « *La tendance est de donner de l'autonomie au niveau des moyens mais de dire aux entités administratives décentralisées mais vous devez vous engager sur les résultats* » (représentant du MEQ). Cela nécessite que tous les acteurs scolaires soient impliqués et soient responsables des choix institutionnels, ce qui n'avait pas lieu d'être avant la décentralisation.

2. Les éléments qui déterminent la capacité d'autonomie d'un CEGEP

La question de l'autonomie générale des CEGEP a, dès le début des entrevues, suscité chez les experts des réponses de nature « environnementale » fondées sur des arguments à propos de la localité des établissements. En effet, les établissements ne peuvent être étudiés sans égard au « site » c'est-à-dire au contexte local, à la situation qui est la leur, lesquels déterminent leurs ressources et leurs contraintes quotidiennes. La situation géographique, les ressources financières, le type de gestion interne et la volonté d'autonomie, l'offre éducative, et la taille de l'établissement sont les thèmes évoqués en premier lieu comme déterminant la capacité d'autonomie d'un CEGEP par tous les experts rencontrés.

Dans un second temps, les experts ont mis en perspective les enjeux auxquels ont été confrontés les acteurs dans les CEGEP et les difficultés sur lesquelles ils butaient afin d'exercer l'autonomie de leur établissement. Basant leurs arguments (« pour » et « contre ») sur des modèles de justice différents, deux terrains de mésentente ont pu être dégagés : l'un est lié à la transformation du système scolaire au palier collégial (bénéfique ou maléfique), l'autre, aux impacts (négatifs ou positifs) de la concurrence entre CEGEP.

Ainsi, la capacité d'un CEGEP à exercer son autonomie semble liée (1) à son site et (2) à sa capacité de concilier localement des modèles de justice qui s'opposent à l'échelle nationale.

2.1. Le site d'un CEGEP

2.1.1. La situation géographique

Selon l'ancien directeur général, la situation de la région détermine les positions des CEGEP face à leur autonomie : *« C'est le même débat que vous avez à l'heure actuelle sur la santé au Canada et au Québec, il y a des gens qui sont autonomes et qui revendiquent leur autonomie et prennent les moyens et vous avez des gens qui sont des lécheux⁸⁶ et qui ne veulent pas l'autonomie. Habituellement, c'est deux éléments qui interviennent là-dedans. C'est parce qu'ils sont dans des conditions difficiles : cégep de Picardie⁸⁷, toujours un cégep qui demande de l'argent. Il n'y a pas d'attitudes autonomes. Il y a les régions qui jouent là-dessus. Le cégep de Normandie⁸⁸ est plus autonome parce que la Normandie est plus autonome ».*

Les CEGEP peu ou pas autonomes seraient les « petits » collèges de région. Les répondants avancent ce point de vue en affirmant que ces établissements obtiennent la faveur du ministère dans la mesure où ils représentent de véritables moteurs économiques et culturels dans des environnements parfois limités de ce point de vue. Leur capacité d'influencer les élections est également mentionnée puisqu'ils représentent, pour les populations locales, un service public d'importance.

⁸⁶ Des qualificatifs assez négatifs ont été employés pour qualifier les établissements peu autonomes : « têteux », « lécheux », « pissou » alors que les dirigeants autonomes voire autonomistes sont qualifiés de « cow-boy ».

⁸⁷ Nom factice afin de garantir l'anonymat des régions et des établissements mentionnés par les répondants.

⁸⁸ *Id.*

L'État apporterait à ces établissements un encadrement sécurisant (en terme de ressources principalement) leur permettant de remplir leur mission. Perçus comme moins confiants et moins solides que les établissements de taille plus importante des villes centres, ils seraient moins enclins à prendre leur distance face au ministère et feraient preuve de velléité afin d'occuper les marges d'autonomie en vigueur à l'instar d'une région qui, richement dotée de ressources (humaine, économique, culturelle, etc.) serait plus apte à exercer son autonomie.

Au contraire, selon le représentant de la Fédération des cégeps rencontré, les établissements de Montréal seraient dans une situation moins favorable que les CEGEP situés en région : « *la façon de faire bouger les choses, elle est plus complexe, elle est plus lourde parce qu'il y a plus de monde, parce qu'on est pris dans la foule, parce que les médias sont moins centrés sur nous* ». Selon ce répondant, l'influence politique est à Montréal moins grande qu'en région. Toutefois, il semble bien que la proximité des ressources permette une moins grande dépendance.

Bien que la capacité d'accroître les ressources soit un élément majeur à prendre en compte pour évaluer la capacité d'un CEGEP à exercer son autonomie, la capacité d'infléchir les décisions politiques à l'échelle nationale est également un élément important. Selon les experts, les CEGEP situés dans la région de Québec ne veulent pas obtenir plus d'autonomie qu'ils en ont du fait qu'ils gravitent autour du MEQ. Cette proximité géographique leur permet d'exercer une influence politique plus importante sur les décisions qui sont prises à l'échelle nationale. Ils peuvent exercer un pouvoir d'influence plus rapidement et orienter davantage les décisions que les autres CEGEP.

Dans cette perspective, les CEGEP de Montréal et de Québec peuvent exercer davantage leur autonomie, les uns pour des raisons économiques et démographiques, les autres pour des raisons politiques que les CEGEP situés ailleurs. Ces derniers seraient dans des positions précaires de dépendance que la baisse démographique vient d'ailleurs accentuer.

Le président du Conseil d'administration corrobore le rôle que joue l'élément de la situation géographique dans l'exercice de l'autonomie des CEGEP. Il évoque la capacité dont disposent les établissements de régions à recourir à des ressources autres que publiques et leur capacité d'influencer les décisions politiques locales, régionales et nationales. Ainsi, il évoque la place politique importante occupée par les CEGEP de région. Avec la « *rareté des ressources publiques* », ces établissements deviennent des « *phares* » très importants. Ils sont parfois les seuls moteurs, aussi bien au niveau économique que culturel, d'une région.

En ce sens, le rôle joué par les CEGEP en région est d'un tout autre ordre que celui des CEGEP de grandes villes centres. Les CEGEP des grandes villes peuvent mobiliser les ressources qui les entourent (politique, économique, etc.) et dans ce cas, l'établissement se sert de son environnement comme une ressource alors que dans le cas des CEGEP de région, la dynamique est inversée : les CEGEP servent de ressources à leur environnement.

En bref, il semble plus facile pour un établissement situé à Montréal ou à Québec d'exercer son autonomie que pour un établissement situé ailleurs.

2.1.2. Les ressources financières

La situation financière des institutions est sans conteste un élément important à prendre en compte pour évaluer la capacité d'un établissement à exercer son autonomie. La dépendance plus ou moins grande face aux deniers de l'État ainsi que la capacité des établissements à chercher des ressources ailleurs (importance de l'environnement économique et politique notamment) sont autant d'éléments qui agissent sur l'autonomie des établissements.

Ainsi, il apparaît que plus un établissement est indépendant financièrement, c'est-à-dire, plus le CEGEP arrive à créer des surplus budgétaires, plus il est capable d'utiliser ses marges d'autonomie⁸⁹.

D'ailleurs, nombre d'établissements mettent en place une fondation ou une corporation et encouragent la mise sur pied de centres autogérés comme un Centre collégial de transfert de technologie (CCTT) afin de bénéficier de revenus supplémentaires qui seront utiles à l'équilibre de leur budget.

2.1.3. Le style de gestion

Dans un premier élan, tous les répondants rencontrés nous ont fait part de la distinction qui doit être faite entre les CEGEP anglophones et les CEGEP francophones. C'est pour cette raison que nous avons intégré le « style de gestion » comme un élément faisant partie du

⁸⁹ D'ailleurs, la Fédération autonome du collégial mentionne que le financement a une influence directe sur l'offre d'éducation, sur le nombre et la diversité des programmes de formation offerts (FAC, 2001a).

« site » alors que l'on ne peut pas dire que la façon de gérer un établissement soit comparable à une situation géographique qui, elle, est immuable. Force est toutefois de constater que le style de gestion, mis de l'avant dans un établissement, est un élément relativement stable dans la mesure où les administrateurs (la direction) sont élus pour un mandat de quatre ans. Le style de gestion influence donc la capacité d'un CEGEP à exercer son autonomie.

Selon le représentant du Regroupement des collèges du Montréal métropolitain (RCMM), les CEGEP anglophones ont, par tradition, des réflexes plus « autonomistes » que les CEGEP francophones. Ils auraient pour modèle de référence les collèges universitaires anglo-saxons et, dans cette voie, les relations de travail internes seraient établies de façon plus collégiales, facilitant l'esprit de collectivité nécessaire à la production d'effets d'établissement et à l'exercice d'une autonomie justifiée et soutenue par l'ensemble de ses membres.

Le représentant de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) partage également cet avis : *« C'est des gens qui réagissent beaucoup plus globalement, c'est pour ça que j'hésite plus du côté anglophone parce qu'ils ont plus une attitude collective vis-à-vis du gouvernement. Mais ils ont réussi à imposer au gouvernement, au ministère, des choses que le ministre n'avait pas envisagé dès le point de départ ».*

Cependant, l'unanimité est loin de régner à ce propos. Après réflexion, nombre de répondants ont nuancé son influence et avancé l'idée que ce point de vue tenait davantage du préjugé que de la réalité. D'ailleurs, le CEGEP, toujours cité comme étant le plus autonome, est un établissement francophone.

Néanmoins, il semble que ce soit davantage le type de gestion et plus particulièrement la gestion en collégialité qui soit l'élément qui détermine la capacité d'exercer l'autonomie plutôt que l'origine culturelle ou linguistique des CEGEP anglophones et francophones. Il s'agit alors, pour les directions d'établissement, de décentraliser à l'interne les prises de décision concernant l'établissement et de permettre l'exercice de l'autonomie des divers groupes professionnels. Celle-ci semble se construire en confrontant, bien souvent, une vision centralisée du système (l'ancienne vision favorisée par les syndicats d'enseignants) et une vision décentralisée (la nouvelle vision favorisée par les directions) ce qui entraîne une lutte entre la direction de l'établissement et le syndicat des enseignants.

La capacité dont dispose l'équipe de direction d'influencer les groupes professionnels et leur volonté de voir accroître l'autonomie de l'établissement apparaissent également, pour les répondants, des éléments importants à retenir. S'il n'existe pas de volonté affirmée d'exercer l'autonomie, elle ne saurait prendre forme.

Sous ce rapport, la stabilité de l'équipe de direction semble nécessaire à la cohérence et à la continuité des politiques d'établissement établies ainsi qu'à la réalisation de projets à long terme liés à une planification d'objectifs. Dans ce contexte, selon l'ancien directeur général, pour bien comprendre une organisation, il faut être attentif à son histoire. « *Il faut être fidèle à ses racines, pas aux fruits car les saisons changent, mais à ses racines* ».

2.1.4. L'offre éducative

Les programmes dispensés par le CEGEP viennent orienter les politiques d'établissement et les contacts extérieurs. Par exemple, les établissements dont les programmes techniques accueillent davantage d'étudiants, que les programmes préuniversitaires, développent davantage de liens avec le monde économique puisque c'est vers cet environnement que se destine la majorité des étudiants.

Avec la décentralisation et la baisse des ressources qui l'accompagne, les établissements ont tendance à orienter leur énergie soit vers le secteur préuniversitaire, soit vers le secteur technique.

La carte des programmes et le secteur d'enseignement privilégié sont importants dans la mesure où un établissement qui privilégie le secteur technique et la formation pour adultes dispose de plus de marges d'autonomie (constitution des programmes des DEC et des AEC notamment). À l'inverse des programmes préuniversitaires (DEC) qui sont encore fortement normalisés (au niveau de l'État et au niveau des universités), et donc relativement similaires, les programmes techniques permettent une certaine exclusivité de service. Ainsi, comme nous l'avons déjà évoqué, il existe des programmes à « site unique », c'est-à-dire des programmes qui ne sont dispensés que dans un seul établissement. Cette exclusivité peut s'exercer au niveau provincial comme régional.

Cette tendance ne peut que s'accroître car « les collèges vont devoir aussi se caractériser là-dedans. Puis-là, c'est commencé beaucoup parce qu'il n'y a pas de modèle établi. Il y a des CEGEP qui prennent des orientations différentes, alors qu'à l'enseignement régulier, on est obligé de donner tous les

mêmes programmes, surtout pour ceux qui mènent à l'université. Eux sont définis, on n'a pas le choix » (directeur général).

Les CEGEP qui offrent des programmes de formation préuniversitaire doivent se conformer aux attentes des universités alors que ceux qui affichent des programmes de formation technique doivent répondre aux exigences des employeurs.

Dans un sens comme dans l'autre, l'établissement a comme mission première de répondre à des besoins qui sont déterminés par les instances qui le prolongent, il en est donc, dans une certaine mesure, dépendant. Mais la dépendance envers les universités et les employeurs, présente dans tous les établissements (tous les CEGEP proposent des formations préuniversitaires et techniques), est relative au secteur mis en avant par l'établissement.

En ce qui a trait à la dépendance des CEGEP envers les universités, les rapports entre les deux paliers sont en train de changer puisque les programmes collégiaux ne sont plus formulés par l'État et que chaque établissement construit un programme qui lui est propre. Dorénavant, l'admission des étudiants ne pourra plus se faire en terme de préalables comme cela se faisait avant la réforme. Seule l'obtention du diplôme sera requise pour s'inscrire à l'université.

Il est toutefois pertinent de noter que, bien que l'autonomie face à l'État, est toujours décriée dans les entrevues, la problématique de l'autonomie face aux employeurs n'est jamais avancée, ces derniers étant davantage perçus comme des ressources que comme des contraintes. Ainsi, si la centralisation des systèmes scolaires, en

général, a pu être légitimée par un désir de contrer l'influence d'un modèle élitiste et marchand, force est de constater qu'il n'en est plus ainsi aujourd'hui et que ce même modèle apparaît maintenant comme libérateur. D'ailleurs, selon le représentant du MEQ,

« l'entreprise privée est un partenaire important de la formation professionnelle sur deux plans. D'abord, elle informe le Ministère concernant les conditions du milieu de travail lors de l'élaboration des programmes. Ensuite, elle participe à la formation des élèves par des stages, l'alternance travail-études et le régime d'apprentissage »⁹⁰.

Le point de vue du directeur général va dans le même sens : « *Ah, il ne faut pas avoir peur. Ceux qui ont peur, c'est pas des gens qui viennent du technique. C'est des gens qui viennent du préuniversitaire... C'est cela... des idéologies de l'enseignement. Bon, et puis en plus, ils voient l'enseignement technique comme quelque chose d'asservi à l'entreprise. Bon, ça c'est un discours que l'on retrouve, chez les gens du général, du préuniversitaire, qu'on retrouve aussi souvent autour des syndicats* ».

En bref, la capacité d'exercer son autonomie devrait être plus importante dans un CEGEP privilégiant le secteur technique soit au secteur régulier, soit dans le secteur de la formation des adultes que dans un CEGEP privilégiant ses formations préuniversitaires.

2.1.5. La taille de l'établissement

La taille de la population étudiante et celle des employés du CEGEP ont souvent été mentionnées par les experts comme un élément important puisque, en principe, un « gros » établissement

aurait plus de facilité qu'un « petit » à exercer son autonomie. Cet élément a d'ailleurs souvent été combiné avec la situation géographique de l'établissement opposant dans cette voie « gros CEGEP de ville centre » à « petit CEGEP de région », l'un n'allant pas sans l'autre. Toutefois, les opinions divergent fortement sur le sujet. Il apparaît fondé de penser que plus la taille de l'établissement est importante plus il semble facile pour lui d'exercer son autonomie. Paradoxalement, à l'opposé, les experts constatent le phénomène inverse. *« C'est sûr que le gros tu peux faire des économies d'échelle, tu peux... mais c'est pas facile, non plus, à diriger un gros collège. Et puis, deuxièmement, même dans les ressources financières, on a des phénomènes de péréquation et que, tous comptes faits, des petits collèges s'en tirent mieux »* (ancien directeur général).

Par ailleurs, le directeur général actuel mentionne que dans un établissement fréquenté par une large population, il est plus difficile de rejoindre et de mobiliser tous les acteurs que dans un petit établissement. Or, dans le contexte de décentralisation qui nécessite la production d'un effet-établissement, cet élément devient vite un avantage pour les petits CEGEP.

Devant la multitude des points de vue contradictoires rencontrés, nous ne pouvons retenir cet élément car il ne semble pas assez déterminant pour évaluer la capacité d'exercer l'autonomie d'un CEGEP.

Cependant, bien que les points de vue des répondants sur l'autonomie des CEGEP semblent assez unanimes concernant les

⁹⁰ (<http://www3.meq.gouv.qc.ca/fpt/FPTparCadres/lexiquefpt.htm>, p. 5).

éléments environnementaux qui conditionnent la capacité des établissements à exercer cette autonomie, il apparaît en seconde analyse que ces points de vue se distinguent.

2.2. Les modèles de justice

2.2.1. La confrontation

En vigueur aujourd'hui dans l'ensemble des niveaux scolaires, la décentralisation et l'autonomisation des établissements ne font pas l'unanimité dans le monde de l'éducation. Comme le montre l'analyse ci-dessus, tous les CEGEP ne disposent pas de la même capacité d'exercer leur autonomie. Certains semblent favorisés par leur site, d'autres non. Toutefois, la capacité d'exercer l'autonomie des CEGEP dépend également des acteurs et de leur motivation à participer à ces mouvements.

En fait, la motivation à endosser la décentralisation et l'autonomisation varie selon les groupes d'acteurs. En effet, pour les uns (directions d'établissement, État, CSE, Banque mondiale, etc.)⁹¹, la décentralisation et l'autonomisation contribuent à améliorer la réussite scolaire et la satisfaction des citoyens dans la mesure où le transfert d'activités de l'échelle nationale à l'échelle locale se fait au nom de la démocratisation et de la participation citoyenne aux décisions⁹². Plus

⁹¹ Conseil supérieur de l'Éducation (1996) et Center for International Earth Science Information Network (2002a; 2002b) notamment.

⁹² La décentralisation est prônée dans divers secteurs (agriculture notamment) par des organismes mondiaux telles que la Banque mondiale ou encore l'Organisation des Nations Unies. Le Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) de l'Université de Columbia propose un très beau site internet sur la décentralisation. L'historique, la légitimité, la définition du concept y sont présentés. Contrairement aux écrits qui dénoncent les effets pervers et dévastateurs de la décentralisation (quant qu'à l'augmentation des inégalités sociales principalement), les organismes mondiaux prônent la décentralisation comme facteur de

responsables de leur choix, les acteurs auraient davantage tendance à faire des choix pertinents et éclairés, des choix ayant des répercussions plus « efficaces ».

Ainsi, selon le Conseil supérieur de l'éducation (1999b),

« la justification habituelle et quasi exclusive de cette décentralisation est de l'ordre de l'efficacité : les décisions sont meilleures lorsqu'elles sont prises dans les lieux où les situations se vivent, où les questions se posent, ou bien, tout au moins le plus proche possible d'eux » (p. 11).

Dans ce cadre, la décentralisation et l'autonomisation rapprochent les acteurs qui prennent les décisions de ceux qui les appliquent et de ceux qui les reçoivent assurant ainsi une meilleure efficacité entre l'offre et la demande. Elles invitent au non conformisme, à l'innovation, au dynamisme tout en accroissant la responsabilité des acteurs dans les décisions qu'ils prennent.

Dans notre étude, les partisans d'une autonomie accrue des établissements ont décrit l'autonomie comme un état d'esprit qui apporte valorisation et enthousiasme et qui s'accompagne d'un dynamisme de tous les acteurs de l'établissement.

Selon le représentant de la Fédération des cégeps notamment, « *ça suscite aussi de l'enthousiasme quand on est responsable de ses choix* » alors que l'ancien directeur général renchérit, « *l'autonomie, c'est un état d'esprit d'abord. Comment dire... dans un cadre général, on va avec nos moyens faire des choses et c'est plus valorisant* ». « *L'autonomie, c'est de la prise en main. C'est la responsabilité de tous les éléments de l'établissement* ».

Pour les autres (enseignants et étudiants essentiellement)⁹³, la décentralisation et l'autonomisation des CEGEP entraînent des incidences néfastes. Elles ouvrent la voie à des différenciations, entre les établissements, telles que l'équivalence des biens et des services est mise en cause (équivalence des diplômes et des formations). Conséquemment, elles font barrage à la mobilité de ces biens et de ces services en matière d'éducation au sein de la société québécoise. Les tendances en cause semblent introduire des règles de justice inégales, selon le vocabulaire de Derouet (1992) et provoquent le retour des inégalités sociales en matière d'accès et de réussite scolaire ainsi qu'une compétition exacerbée entre établissements.

L'ensemble des acteurs ne semble pas douter des avantages que la décentralisation et l'autonomisation pourraient apporter. Toutefois, certains considèrent que, pour être bénéfiques et entraîner les effets positifs escomptés, des conditions doivent être requises. Ainsi, la décentralisation des compétences doit nécessairement s'accompagner d'une décentralisation financière adéquate, ce que les États actuels (au niveau provincial comme fédéral) ne semblent pas vouloir (ou pouvoir) réaliser. De plus, elle doit s'accompagner d'une implication plus importante des enseignants au sein des CEGEP.

Selon les partisans de la décentralisation et de l'autonomisation, les effets positifs sont observables dans les établissements et s'appuient sur une efficacité accrue dans la réponse de l'établissement aux besoins exprimés (offre de formation, service parascolaire, etc.),

⁹³ Cf : Le Brun (1997) pour la Centrale de l'enseignement du Québec, Beauregard (1998), conseiller à la Centrale de l'enseignement du Québec; Lauzon (2001) de la Fédération autonome du collégial; Fortin (2001), membre de la Fédération des

dans la valorisation des acteurs, la stimulation, l'implication et la responsabilisation face aux conséquences des gestes posés. Toutefois, selon les opposants, les effets négatifs sont nombreux et ne s'observent pas dans les établissements mais bien à un niveau supérieur, celui du système scolaire. Ainsi, selon ces derniers, la décentralisation et l'autonomisation des CEGEP entraînent une concurrence déloyale entre les établissements, une marchandisation des diplômes et une privatisation du système scolaire. Dans les établissements, ces deux visions, qui s'appuient sur des modèles de justice différents, entrent en confrontations. Nos entrevues permettent de mettre en lumière les arguments sur lesquels s'appuient les répondants pour étayer leur point de vue et dénoncer le point de vue opposé. Ainsi, c'est la présentation de ces dénonciations que nous présentons maintenant.

2.2.2. La dénonciation

2.2.2.1. Système centralisé versus système atomisé

« *Parce que les collègues ont été institués en réseau* » (représentant syndical), la décentralisation fait en sorte que le système est en train de se démanteler, d'éclater et de se morceler. La notion de réseau semble délaissée au profit d'une notion mal définie d'agrégat d'établissements complémentaires.

Accablés par divers problèmes, les CEGEP ne sont plus capables de parler d'une seule voix. La Fédération des cégeps ne détient pas cette compétence même si, en principe, elle est le premier défenseur de l'autonomie des CEGEP lors des négociations avec l'État.

Toutefois, selon le représentant rencontré du Regroupement des collèges du Montréal métropolitain (RCMM), il arrive que cet organisme se comporte comme un organisme intermédiaire, laissant croire qu'il possède la capacité de contraindre les CEGEP, ce qui provoque des tensions chez les directions. Lors de notre entrevue, l'ancien directeur général s'est montré visiblement contrarié par certaines attitudes de la Fédération des cégeps à l'endroit des CEGEP. Selon ce répondant, la fédération doit représenter les CEGEP et elle n'existe pas sans eux : « *J'ai entendu, des fois, les journalistes dire : « La Fédération va demander aux collègues... ». Ça me choque quand j'entends dire des affaires de ce genre!* ».

Par ailleurs, avec l'abolition du Conseil des collèges, il n'existe plus d'organismes susceptibles de critiquer les actions du ministère, bref, il n'y a plus de « *chien de garde* » (représentant syndical) au palier collégial. Selon les syndicats d'enseignants, ils sont aujourd'hui les

seuls à occuper cette place d'opposition et de contre-pouvoir dans la mesure où ils se font les défenseurs de l'intérêt général des établissements.

D'ailleurs, dans la bouche des représentants syndicaux, l'autonomie des CEGEP rime avec l'éclatement du réseau collégial auquel ils sont ouvertement opposés. « *Nous, la dimension nationale du réseau est importante et on y tient beaucoup* » (représentant syndical). Beauregard (1998), conseiller de la Centrale de l'enseignement du Québec, partage ce point de vue :

« Derrière ce changement [décentralisation pédagogique] en apparence anodin, c'est la notion de réseau collégial qui est peu à peu remise en question. Plus les programmes des collèges se différencient, plus l'homogénéité du réseau disparaît au profit d'un amalgame de collèges en compétition les uns avec les autres, certains offrant des programmes enrichis et d'autres des programmes réguliers » (p. 6).

Le MEQ ne semble pas s'inquiéter outre mesure de cette tendance. Il semble au contraire vouloir l'aviver quand le ministre, M. Simard, invite les CEGEP à persévérer dans cette voie en exhibant leurs créneaux d'excellence. Dans cette perspective, le ministre prévoit offrir les moyens financiers afin que chaque établissement cible les secteurs où ils « ont le plus de chance d'attirer les étudiants » (Breton, 2002).

L'analyse des points de vue montre que, selon les uns, l'effritement du réseau va entraîner des effets négatifs puisqu'il va à l'encontre de l'idée que les CEGEP fonctionnent en réseau sur une base pédagogique centralisée ce qui permettait une mobilité (des enseignants comme des étudiants) importante. Sur cet aspect, le point

de vue de l'ancien directeur général, à la retraite depuis quelques années, rejoint celui des syndicats d'enseignants et des étudiants.

Cet interlocuteur évoque l'importance de la notion de « réseau » car celui-ci apparaît comme le corollaire de la notion d'autonomie dans un contexte de concurrence. « *Jusqu'où va l'autonomie s'il n'y a pas de sens collectif, de normes informelles (...) et c'est ça, qui est difficile à construire. (...) Le cégep est en réseau. Le réseau est moins défendu depuis l'arrivée de la notion d'autonomie d'établissement. Le réseau doit être défendu car rien, dans la contrainte extérieure, ne nous y oblige* ». Selon lui, les directions d'établissements vont devoir recréer le réseau qui aujourd'hui disparaît afin de contrer le phénomène de concurrence et le remplacer par un phénomène de complémentarité.

Effectivement, l'analyse montre qu'aujourd'hui, les établissements sont amenés à assurer les liens qui étaient autrefois assurés par l'État. Dans un système scolaire décentralisé, les alliances, les regroupements, les tables de concertation, etc. sont mis de l'avant mais ne semblent pas toujours réussir à remplacer la coordination de l'action d'antan. Ainsi, le directeur général mentionne cette nouvelle exigence et évoque la difficulté qu'elle rencontre. « *Là, le ministère nous a un peu forcé la main et il nous a demandé de se concerter, les collèges, les universités et les commissions scolaires, pour l'offre de formation sur le territoire* ». Or, le CEGEP a déjà fait l'expérience de la création d'un comité qui n'a pas fonctionné : « *L'idée c'était de mettre les profs en contact pour assurer une meilleure harmonisation de passage ou de programme entre les collèges et les universités sur Montréal. Bon, ça n'a pas pris entre les profs. C'est resté au niveau des administrateurs* ».

Là encore, on constate que l'autonomie des CEGEP ne peut se réaliser sans la participation des acteurs et notamment des enseignants.

La position des syndicats d'enseignants « contre » la décentralisation et l'augmentation de l'autonomie accordée aux établissements incite le directeur de la commission des études (de l'établissement) que nous avons rencontré à considérer que les syndicats « *subordonnent l'établissement au réseau* » dans la mesure où c'est « *le réseau qui doit être le garant de l'accessibilité* ». Défenseur de l'intérêt général des CEGEP, les syndicats sont également les défenseurs de la communauté. Or, selon le directeur de la commission des études, la dépendance doit être inversée : il faut subordonner le réseau à l'établissement.

Malgré la diversité des points de vue quant aux effets de la décentralisation et de l'autonomisation des CEGEP, une incidence est toutefois évoquée par l'ensemble des répondants.

En effet, ces changements vont entraîner une perte d'acquis des CEGEP : celui des passerelles⁹⁴ c'est-à-dire l'harmonisation des programmes qui permet à un étudiant changeant d'établissement de poursuivre sa formation là où il l'a arrêtée. En effet, la décentralisation et l'autonomisation des établissements forcent les CEGEP à prendre

⁹⁴ Un des points forts du CEGEP, c'est qu'il permet à des diplômés du secteur collégial professionnel de rejoindre l'université et de poursuivre des études de niveau supérieur. Selon les indicateurs du ministère, en 1997-1998, 81% des diplômés du secteur préuniversitaire poursuivent leur cursus scolaire en allant à l'université et 21,9% des finissants du secteur technique font de même. Bélanger (1986) définit cet effet comme une forme de réchauffement des aspirations (*warming up*) qu'il attribue à la structure même des CEGEP. Beauregard (1995) confirme cette hypothèse en mentionnant que si 20% des détenteurs d'un diplôme d'études collégial en technique peuvent poursuivre une formation universitaire, c'est précisément en raison de leur formation générale (ce taux se situe à 3% en Ontario).

des lignes de conduite et des visions différentes qui limitent les changements d'établissement. Dans cette perspective, selon le représentant de la CEEC, « *les passerelles sont là mais elles vont devenir de moins en moins faciles avec cette nouvelle tendance parce que, dans le fond, on a le choix entre un système très centralisé qui tolère à peu près n'importe quoi sans vérification outre mesure, et un système qui est décentralisé où les centres de décisions sont beaucoup plus près de l'opérationnel* ».

Le représentant syndical évoque également cette perte d'acquis qui va être particulièrement dommageable pour les étudiants qui souhaitent poursuivre des études collégiales. Dorénavant, ces derniers vont devoir connaître la cote « R »⁹⁵ ou la réputation des divers établissements pour orienter leur choix d'établissement dans la mesure où les programmes se ressembleront de moins en moins et que certains correspondront mieux que d'autres aux attentes des universités et des employeurs. La possession des informations sur la valeur de chaque formation sera alors un élément important à détenir⁹⁶. Selon le représentant syndical rencontré cette nouvelle pratique entraîne un manque de cohérence : « *Mettons que j'aimerais mieux des mécanismes de gestion nationaux qui assurent vraiment cohérence et encadrement. Cette dynamique là, calquée sur le marché de l'émulation m'apparaît fautive, pas parce que je ne suis pas d'accord. Moi, je suis d'accord*

⁹⁵ La cote « R » des finissants des collèges correspond à un « indice du pronostic du rendement à l'université » (Université de Montréal, 1996) qui sert à la sélection des étudiants lors de leurs inscriptions dans un programme universitaire contingenté. Cette cote, initialement calculée par les universités et depuis adoptée par le ministère, permet de situer la performance d'un étudiant par rapport à sa classe et par rapport à son établissement. Selon l'Université de Montréal (1996), le calcul de cette cote fournit aux établissements « une certaine mesure de l'*output* i. e. de l'efficacité de leurs interventions. Mais cette mesure est à la fois globale et limitée. En effet, elle permet simplement de constater certains des effets découlant d'un ensemble de facteurs complexes tels la qualité initiale des clientèles, les modalités d'application du régime pédagogique, l'encadrement des étudiants, etc. » (p. 3).

qu'ils fassent des palmarès, qu'ils les sortent les diplômés, le nombre de diplômés, etc. qu'on les donne les informations mais on se retrouve avec un problème de cohérence » dans l'interprétation des données puisque chaque établissement édicte totalement ou en partie ses programmes. Difficile, dès lors, de faire fonctionner le système des passerelles sans injustices puisque les étudiants ne pourront plus changer d'établissement sans changer de programme et sans recommencer leur formation.

Toutefois, selon les représentants de la direction des études rencontrés, le problème des passerelles n'est pas si « criant ». Rares sont les étudiants qui changent de collège et de programme en même temps : *« C'est une réalité qui ne s'avère pas »*. Ainsi, il pose la question : *« Pourquoi se contraindre alors que la situation n'est pas si problématique? »* (directeur de la Commission des études).

Le même problème se pose désormais pour la reconnaissance des diplômes du fait que les préalables disparaissent. Selon le représentant du MEQ rencontré, *« le comportement des universités, depuis bien des années, se définissait en terme d'admission, en terme de : « voici la liste des préalables pour avoir accès à tel programme »*. Alors là, ça ne fonctionne plus dans le nouveau contexte parce qu'il n'y a plus de cours d'État. Avant, on avait un cours de... Maths 103. Ça n'existe plus ça. Chaque collège définit ses cours de maths alors l'université, lorsqu'elle admet quelqu'un, elle ne peut plus dire « Maths 103 » parce qu'il y a 48 collèges qui donnent [des activités d'apprentissage différentes]. Fait que là, en discutant avec les universités, on s'entend pour dire que, dorénavant, les bases d'admission, ça va être l'obtention du diplôme et non pas la liste des cours préalables ».

⁹⁶ Au sujet du comportement des étudiants français et de leur famille dans le choix d'une école, le lecteur peut se référer aux études de Robert Ballion (1986; 1982).

Dans ce nouveau contexte, l'analyse montre que le système, en se décentralisant, laisse peu à peu place à un système « atomisé » où chaque établissement représente un atome et où chaque atome semble se différencier des autres atomes. La notion de « réseau des CEGEP » perd de son sens car celui-ci perd de sa cohérence.

2.2.2.2. Concurrence entre établissements : émulation ou compétition

L'ensemble des répondants s'accorde pour affirmer que la décentralisation et l'autonomisation des établissements exacerbent le jeu de la concurrence entre les établissements pour l'accès aux ressources (sur le plan de la population étudiante, des finances, de l'autorisation de dispenser un programme, etc.).

Selon le représentant du MEQ, l'origine de ce nouveau contexte est à chercher dans la demande internationale d'harmonisation des systèmes scolaires et principalement des programmes d'enseignement supérieur. La production de statistiques et de données sur les performances internationales ne fait que renforcer cette compétition notamment au niveau des taux de qualification et de diplomation (Gouvernement du Québec, 1999; 1998). *« Si on ne joue pas le jeu de l'OCDE, qu'est-ce qu'on va faire. On va être tout seul. Ce sont les autres pays qui vont ramasser les entreprises parce que eux, ils vont produire les diplômés. On n'a pas le choix, c'est le marché international, mondial. On n'a pas le choix. (...) Il faut être compétitif »* (représentant du MEQ). Les règles du jeu ne semblent plus établies à une échelle nationale, ou dans le cas du Canada, à une échelle fédérale ou provinciale. Les CEGEP sont aujourd'hui, de plus en plus, gouvernés par des règles internationales.

Cet interlocuteur mentionne également que la pression exercée par l'État sur les établissements est actuellement très forte pour qu'ils deviennent plus efficaces en terme de réussite scolaire et de gestion financière notamment. L'évaluation des établissements devient dès lors très importante. Pour comparer des établissements entre eux, il faut préalablement les évaluer sur une base uniforme. C'est dans ce contexte que la réforme du «renouveau» de 1993 a permis d'introduire la notion de responsabilité dans les compétences des enseignants. En effet, selon l'ancien directeur général que nous avons rencontré, avant la réforme, les enseignants n'avaient pas de responsabilité envers les compétences pédagogiques. L'État décidait des programmes et, ces derniers, les appliquaient. Ils n'avaient pas non plus à se plier à des contrôles ou des évaluations. Or, selon Fortin (2001), membre de la Fédération des enseignantes et enseignants de CEGEP,

« les enseignantes et les enseignants ont pu protéger jusqu'à maintenant et avec beaucoup de finesse leur liberté professionnelle. [Or] Si l'évaluation de ses élèves doit se faire en fonction des critères imposés par le Ministère pour chaque compétence, l'enseignante et l'enseignant, devra donc soumettre son enseignement à ces critères. Si en plus, le collègue, déjà surveillé par la Commission d'évaluation, se soumet et soumet donc ses enseignant(e)s à l'obligation de résultats imposée par le Ministre (plans de réussite), on peut imaginer le pire » (p. 6).

Selon le président du conseil d'administration, la philosophie en place tend vers un équilibre du réseau des CEGEP dans lequel l'intérêt public est garanti à travers une équité entre les régions établie par l'État sur la base des performances des établissements. Dans ce cadre, « *la complémentarité semble plus recherchée que l'uniformisation* » et

l'autonomie croissante des institutions permet aux CEGEP de développer leurs propres couleurs et, par un processus d'émulation, d'améliorer leurs pratiques, de se spécialiser dans les filières où leur expertise est la meilleure. Dans ce nouveau contexte, ce seront les usagers qui vont être en mesure de choisir en « connaissance de cause » leur CEGEP : « *les gens iront là où ça sera le plus invitant* ». Ce sera la loi du marché qui prévaudra.

Or, selon les syndicats, en procédant de la sorte, les étudiants vont être obligés d'être plus mobiles, les programmes ne se donnant pas nécessairement près de chez eux. Certains étudiants pourront se le permettre, alors que d'autres moins nantis, devront abandonner leurs projet d'études ou les réorienter, augmentant ainsi les risques d'abandon scolaire. En spécialisant l'offre d'éducation par établissement, l'État augmente les chances d'abandon scolaire et d'échec des étudiants.

Cependant, cette spécialisation semble, aux yeux des experts, inévitable. L'avenir des CEGEP s'oriente dans cette voie, dans un contexte où les ressources se raréfient : « *Il faut que les collèges soient capables de renoncer, peut-être, de tout offrir, à se distinguer dans leur secteur de force et développer des nouveaux marchés. Il y a encore des besoins qui n'ont pas été répondus alors c'est à ceux qui font preuve de plus de créativité, avec une certaine libre concurrence* » (président du conseil d'administration).

Le représentant du MEQ va d'ailleurs plus loin. Mis en concurrence, les établissements sont amenés à prendre en charge de plus en plus de responsabilité afin de défendre leurs intérêts et leur survie.

Selon le directeur général, le premier élément de compétition réside dans la carte des programmes, « *plus elle est variée, évidemment, plus on a des chances d'attirer des clientèles* ». Ensuite, viennent les services à la clientèle, « *il faut aussi donner une vie parascolaire intéressante, à l'extérieur de la classe, il faut leur créer, à l'intérieur du collège aussi un lieu d'appartenance pour chacun des programmes pour que les élèves se trouvent là-dedans. Ça, c'est des choses qu'il faut faire mais il faut aussi se donner des moyens de compétition. Bon, les collèges essaient d'attirer les meilleurs coachs sportifs pour avoir l'équipe... Je ne sais pas... de basket 3A. Bon, il y a de la compétition entre les collèges là-dessus. Puis une autre compétition qui s'en vient, c'est d'être capable d'avoir, sur Montréal, autour des cégeps, des résidences pour que les étudiants puissent se loger* ». Dans ce cadre, selon les représentants de la Commission des études de l'établissement observé, les CEGEP sont de plus en plus amenés à faire connaître leurs programmes, à vanter les mérites de l'établissement en mettant de l'avant les forces de celui-ci.

Avec la baisse des ressources, la compétition ne peut que s'amplifier entre CEGEP en ce qui concerne l'attrait des étudiants : « *Il faut mettre toutes les cartes de notre bord pour attirer les clientèles. Pas uniquement à cause de notre programme. (...) c'est un enjeu majeur, dans notre réseau, on va se chicaner beaucoup là. (...) Les batailles sont sévères, méchantes* » (directeur général). Selon le directeur général rencontré, actuellement, l'État répartit les ressources en fonction de ses propres règles et privilégie les établissements de petite taille au détriment des établissements de taille plus importante.

Or, avec les compressions budgétaires qui se prolongent, ces derniers sont aujourd'hui placés en difficulté, ce qui fait dire à notre

interlocuteur que jusque récemment, les directions des CEGEP acceptaient que l'État favorise les établissements les plus « petits ». Toutefois, aujourd'hui, « *il n'y a plus de compassion* » possible. La compétition au sein du réseau s'ajoute à celle déjà présente entre les CEGEP et les collèges privés. La notion de réseau que mettent de l'avant les syndicats d'enseignants comme l'ancien directeur général semble être devenue un barrage à la décentralisation et à l'exercice de la pleine autonomie des établissements. Les CEGEP semblent actuellement placés dans un contexte de véritable compétition, ce que reconnaît le représentant du ministère.

En effet, selon notre informateur, la collaboration entre établissements devient inévitable : « *Si on ne veut pas, je dirais... assister à une gestion sauvage de l'enseignement collégial, ça va appeler les gens à se concerter entre eux, à établir des partenariats pour maintenir des masses critiques* » (représentant du MEQ). Tous les collèges ne seront pas capables de répondre à toutes les demandes et « *il va falloir qu'ils trouvent des façons de s'allier* » pour répondre à celles-ci. « *Il va falloir qu'il y ait des alliances entre les collèges pour rationaliser l'offre de formation. Bon, c'est sûr qu'on est au début de la décentralisation. Les collèges se retrouvent sur leurs gardes et essaient de maintenir leur système de façon intègre mais à un moment donné il va falloir qu'il y ai des compromis, des alliances* ».

2.3. La conciliation des modèles de justice

La confrontation des modèles de justice présents dans les débats publics concernant les CEGEP a également cours au sein des établissements et provoque des tensions amenant parfois les

enseignants à boycotter les pratiques d'établissement. Pourtant, les CEGEP sont de plus en plus acculés, sur la demande de l'État, à innover et à afficher leur propre bannière sous la forme de programmes de formation locaux, à élaborer un plan de réussite, une politique de gestion des employés ou une politique d'évaluation des apprentissages qui leurs soient propres.

Envisagée sur le plan théorique, cette mise en demeure de produire un effet-établissement ne va pas de soi car elle confronte de plein fouet deux lignes de pensée, c'est-à-dire dans les termes de Derouet, deux modèles de justice.

(1) La première ligne de pensée que nous avons observée place l'intérêt général au premier chef. Ici, le CEGEP est un outil d'État. Il doit promouvoir l'intérêt commun défini par l'État tout en s'arrimant à la localité, à savoir la communauté, qui énonce les besoins et cherche à leur trouver réponse (communauté locale, milieu). Le CEGEP évolue donc sous la houlette de l'État, mais également de la communauté qui a droit de cité.

Les partisans de cette ligne de pensée sont d'emblée « contre » l'évaluation institutionnelle et les plans de réussite puisqu'à leurs yeux l'éducation n'est pas et ne doit pas être considérée comme un bien mesurable (principalement les enseignants et leurs syndicats, les étudiants et leur fédération). Selon eux, la réussite scolaire dépend bien de l'acte pédagogique mais elle dépend également des capacités intellectuelles et de la motivation de l'étudiant. Dans cette perspective, l'enseignant et l'établissement ne peuvent être tenus responsables de la réussite scolaire. Établir des objectifs de diplomation reviendrait à influencer l'enseignant dans sa pratique professionnelle, à orienter son

jugement et déresponsabiliser l'étudiant. En étant le seul responsable de la diplomation et surtout de la gestion des personnels, l'État peut garantir l'autonomie professionnelle des enseignants, l'harmonisation des programmes, l'équité et la justice de traitement pour les étudiants et les enseignants. De plus, tel que nous l'avons déjà évoquée précédemment, la notion de « réseau des CEGEP » prend ici toute son importance. Dans cette perspective, on constate une résistance très importante à l'autonomie des CEGEP et à la décentralisation.

Les fédérations syndicales ainsi que la Fédération étudiante dénoncent le mouvement de décentralisation, l'abandon par l'État de sa mission démocratique garante de l'accessibilité, la qualité et l'autonomie de l'enseignement en se faisant l'intermédiaire « des marchands dans ce processus de soumission aux seuls besoins de l'économie » (Fortin, 2001, p. 20).

Dans cette perspective, elles n'ont d'autre choix que de prôner la résistance de leurs membres et le refus de participer à toutes les directives ouvertes à la décentralisation à l'œuvre sous l'égide du plan de réussite, de l'évaluation institutionnelle, etc. afin qu'elles soient vouées à l'échec.

(2) La seconde ligne de pensée va dans le sens du « modèle marchand » selon lequel le CEGEP représente tout compte fait un service comme un autre offert à diverses clientèles. Ici, l'établissement doit être à l'écoute de ses « clients » (étudiants, employeurs, universités) et doit impérativement répondre à leurs attentes.

Dans ce cas, le CEGEP ne doit plus être un établissement d'État, offrant la même gamme de services. Il doit davantage faire preuve

d'autonomie et offrir des services particuliers, propres aux attentes de sa clientèle. Le statut d'établissement autonome du CEGEP prévaut au statut d'établissement d'État. L'évaluation est valorisée car elle permet aux clients de faire des choix éclairés et de stimuler les établissements. Sur l'élan, les établissements devraient décerner eux-mêmes les diplômes sur un marché de libre choix (quand les CEGEP seront habilités à le faire). La concurrence et l'émulation sont ici les fers de lance de la qualité de l'enseignement. Dans cette perspective, l'autonomie des établissements est fortement encouragée⁹⁷.

Les conceptions contraires de ce qu'est et doit être un CEGEP, de ce à quoi il doit répondre et, en termes théoriques, de ce qui est « bon et juste » viennent souvent compromettre le bon fonctionnement des établissements. En effet, plusieurs établissements tardent à afficher la vision commune, les consensus et les compromis nécessaires à l'autonomie du CEGEP.

Dans ce contexte, les protagonistes dans l'arène tentent encore par tous les moyens d'imposer leurs propres principes de justice et des résistances, des tensions, des confrontations et des conflits sont observables dans les établissements où les accords locaux n'ont pu les résorber. Certains acteurs ne trouvent pas encore leur intérêt et interprètent la dynamique en cours comme une perte d'autonomie. Pour ces derniers, loin d'avoir acquis des marges d'autonomie, les CEGEP ont vu se réduire ces espaces et limiter leurs actions à cause

⁹⁷ Le ministère de l'Éducation, le Conseil supérieur de l'éducation, les directions d'établissement et la Fédération des cégeps sont en faveur de ce mouvement relevant d'un contexte mondial (OCDE, 1998). Sans promouvoir directement le modèle marchand, ils mettent de l'avant la recherche de l'efficacité en passant par la responsabilisation des acteurs scolaires.

des restrictions budgétaires, du poids croissant des directions et leur retrait des instances nationales dans l'élaboration des programmes⁹⁸.

C'est dans ce contexte que l'État, en tant qu'organisme centre, a dévolu et délégué des activités aux établissements scolaires. Ce transfert a entraîné dans son sillage une perte de compétence d'un autre centre, celui des fédérations syndicales. Celles-ci n'occupant plus une place centrale ont dû reprendre à leur compte la défense de l'intérêt général, du réseau, de l'égalité des chances, etc. dont se faisait porteur jusqu'ici l'État et sur lesquels se basait la régulation nationale. S'opposant officiellement à la dynamique de décentralisation, les fédérations syndicales font barrage au nouvel équilibre des forces et empêchent les syndicats locaux d'user de leurs nouveaux pouvoirs, les pouvoirs locaux.

Ces fédérations et leurs centrales sont devenues aujourd'hui des contre-pouvoirs face à l'État. Elles sont les seules à défendre encore un principe d'intérêt général et une centralisation (Corriveau, 1991; Degrandmaison, 2001; Fortin, 2001) alors que le Conseil supérieur de l'éducation, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, le ministère de l'Éducation du Québec, les directions d'établissement, la Fédération des cégeps et divers chercheurs⁹⁹ prônent la décentralisation et l'accroissement de l'autonomie des établissements ou même la disparition des CEGEP tels qu'ils existent actuellement¹⁰⁰.

⁹⁸ D'ailleurs, la disparition de cette instance est ouvertement contestée (DeGrandmaison, 2001) et sa restitution revendiquée (Fortin, 2001).

⁹⁹ Cf : présentation de Claude Trottier au colloque de l'ACFAS 2000.

¹⁰⁰ En effet, selon Crespo (Turenne, 1999, p. 58), les programmes généraux des CEGEP devraient être abolis et le système actuel devrait être remplacé par un système calqué sur le modèle californien. Selon Lessard (2000), le deuxième cycle du secondaire et les années du collégial préuniversitaire devraient être regroupés dans un même lieu institutionnel.

Selon l'ancien directeur général, avec la décentralisation et l'autonomie croissante des établissements, les activités transférées à l'établissement obligent, maintenant, enseignants et équipe de direction, à travailler ensemble. Les uns ne pouvant plus travailler sans les autres : les dirigeants, bénéficiant d'un droit de regard sur l'enseignement (en terme de réussite aux examens notamment) et les enseignants ayant un droit de boycott quant aux décisions de l'administration de l'établissement (en terme d'orientation pédagogique par exemple).

Sur cette base, le représentant du MEQ reconnaît que le transfert d'activités impose aux acteurs et aux administrateurs en particulier, un changement d'attitude et requiert de nouvelles habiletés. En effet, plusieurs des activités dévolues ou déléguées touchent l'organisation de l'enseignement, *« ce que ça exige des administrations de collège, c'est de travailler avec des partenaires que sont les syndicats et les instances aussi à l'intérieur du collège que sont la Commission des études, les départements, les comités de programme... »*. La tâche de direction ne se limite plus à l'application de décisions venues d'en haut, mais nécessite d'être apte à décider en faisant écho aux consensus établis à la base, c'est-à-dire à l'échelle de l'établissement.

Les décisions collectives qui doivent naître de la centra-décentralisation, impliquent de concilier diverses contraintes (conventions collectives, éthique, principes de justice, etc.). Élaborées à l'échelle locale, elles doivent alors faire preuve de logique et de cohérence pour être appliquées sans confrontation, sans conflit ou, du moins, sans crise. En ce qui concerne les accords internes, le syndicat

des enseignants rencontré déclare que « *le syndicat n'a pas avantage à ce qu'une institution ne marche pas bien* ». La situation professionnelle des enseignants dépend de plus en plus de la situation générale de l'établissement.

Selon le représentant du MEQ, les directions qui ont actuellement un mode de gestion (« *forme de leadership* ») hiérarchique devront aligner celui-ci vers la collégialité si elles souhaitent que leur établissement soit apte à exercer une autonomie : « *ce que ça vise, c'est une nouvelle forme de leadership de la part des administrateurs de collège qui n'est pas évidente. C'est pas évident de devoir entraîner, je dirais... une équipe de ressources humaines à l'intérieur d'une panoplie d'instances qui sont porteuses chacune d'elle, de leurs intérêts et de leurs préoccupations. C'est vrai, c'est une tâche complexe mais il n'en demeure pas moins qu'il existe une réelle marge de manœuvre. Évidemment, on peut décider de l'exercer ou...* ».

Dans un contexte où suite à la décentralisation, l'intérêt général n'est plus défini et défendu à l'échelle nationale et où la communauté se définit de moins en moins en rapport à l'environnement géographique proche des établissements (concept de localité), il semble que les enseignants doivent trouver des compromis en recentrant l'intérêt général et la communauté à l'échelle locale : celle de l'établissement. Ce compromis implique toutefois que les syndicats locaux ne suivent pas les directives de leur fédération syndicale et qu'ils se départissent de la dépendance à cette dernière. Dans ce cadre, ils doivent assumer pleinement leur part d'autonomie.

En parallèle, les dirigeants semblent devoir trouver des terrains d'entente avec les syndicats d'enseignants, et avec les employés de

façon générale. Ils ne peuvent plus diriger seuls l'établissement. Dans ce cadre, la direction d'un CEGEP doit mettre les structures nécessaires en place pour décentraliser, à l'intérieur de l'établissement, la capacité de prendre des décisions. L'établissement n'étant pas représenté uniquement par la direction, les employés doivent avoir accès aux informations afin de prendre part aux discussions et être en mesure de faire valoir leur point de vue en toute connaissance de cause.

Conclusion

Ce chapitre présente l'analyse des points de vue des répondants quant à la définition de l'autonomie et quant à ses limites. Entraînés dans une dynamique globale de décentralisation, les CEGEP doivent maintenant exercer une autonomie dont ils ne partagent pas de définition commune et dont l'effectivité est elle-même sujet à controverse. Pour les uns, les CEGEP sont plus autonomes qu'avant la réforme du « renouvelé » de 1993, alors que pour les autres, ils le sont moins.

L'analyse permet également d'évaluer la capacité des établissements à exercer leur autonomie. La situation géographique, les ressources financières, le style de gestion et l'offre éducative nous sont apparus, grâce à l'apport des acteurs rencontrés, comme des éléments qui peuvent favoriser l'exercice de l'autonomie des CEGEP.

Nous présentons ci-dessous un tableau récapitulatif des éléments mentionnés par ces interlocuteurs :

	Autonomie élevée	Autonomie faible
Situation géographique	Montréal et Québec	Régions
Ressources financières	Importantes (Fondation, centres autogérés, etc.)	Faibles
Style de gestion	En collégialité	Hiérarchique
Offre éducative	Technique (DEC et AEC)	Préuniversitaire

Ainsi, les CEGEP de Montréal ou de Québec disposant de moyens susceptibles de recueillir des revenus supplémentaires (fondation, centres autogérés, services aux entreprises, etc.), orientant leurs offres de formations vers le secteur technique et fonctionnant sur le mode de la collégialité disposent, à la base, d'une capacité plus importante d'assurer leur autonomie par rapport à des établissements de régions disposant de faibles moyens de recueillir des ajouts financiers, fonctionnant sur un mode hiérarchique et orientant leur offre de formation vers le secteur préuniversitaire.

Dans les débats publics, les partisans et les opposants de la dynamique en cours se dénoncent réciproquement et se confrontent. L'autonomisation des établissements prenant le pas sur l'idée d'un ensemble solidaire, le réseau des CEGEP, fait naître des points de vue divergeant. L'accroissement de la concurrence entre les établissements est également pressenti de façon différente.

Alors que la centralisation des compétences au niveau étatique laisse peu de place aux pratiques d'établissement, la décentralisation force l'émergence de pratiques particulières dans le but avoué de stimuler les CEGEP en leur faisant se partager des ressources de plus en plus restreintes.

À l'avenir, la capacité des CEGEP à exercer leur autonomie va être déterminante pour la survie des établissements et, donc, pour la survie professionnelle des enseignants.

Le prochain chapitre nous donne à voir le cas d'un CEGEP dit « autonomiste », en fait, le « plus autonome » de la province de l'avis des divers experts rencontrés. Il nous permet de comprendre comment un CEGEP peut dépasser les barrages rencontrés lors de la construction de l'autonomie d'un établissement et produire un effet-établissement.

CHAPITRE IX : L'EXEMPLE D'UN CÉGEP

Introduction

Selon le représentant du MEQ, la nouvelle répartition des compétences ne peut satisfaire tout le monde et *« ça fait partie des règles du jeu ça aussi donc évidemment, on comprend que les collègues disent qu'il n'y a pas de marge de manœuvre vraiment. Ils en ont une mais, disons qu'elle exige plus de doigté, plus d'habileté et plus de motivation, plus de leadership et, effectivement, c'est exigeant. Ce n'est pas juste commander et dire que les choses vont arriver. C'est comment amener les gens à adhérer à une vision des choses et à accepter que tous n'auront pas de réponse à tous leurs besoins mais aussi qu'il y a un bien commun. Comment le définir? Comment amener les gens à y adhérer? »* sont là les nouvelles questions.

Bien que la définition et la mise en vigueur de programmes locaux requièrent de la concertation et de la négociation pour en arriver à la production d'un effet-établissement, l'ensemble des répondants s'accorde pour dire que c'est la nouvelle gestion des ressources humaines qui pose le plus de problèmes. Ainsi, pour l'ancien directeur général du CEGEP, *« ça demande du courage, ces affaires-là (...) On ne peut pas être un bureaucrate pour des éléments de cet ordre, et puis... ce n'est jamais fini »*.

D'ailleurs, avec la nouvelle répartition des compétences, le débat s'engage dans les CEGEP (comme dans les débats publics) entre les

partisans de la décentralisation et de l'autonomisation des établissements et les résistants, tous s'appuyant comme nous l'avons vu sur des arguments différents pour légitimer et étayer leur point de vue.

Afin de mieux cerner les réalités vécues par les acteurs sur le terrain, nous avons procédé à une étude de cas, allant de cette façon, recueillir les points de vue des acteurs qui vivent la décentralisation et l'autonomisation de leur établissement.

Dans un premier temps, le portrait historique du CEGEP permet d'introduire notre étude de cas. L'histoire de l'établissement est présentée selon trois périodes marquantes dont les deux premières sont similaires à l'ensemble des CEGEP tel que présenté dans le premier chapitre de la thèse. Comme bien d'autres CEGEP, il a rencontré des difficultés à se constituer et ce n'est qu'au début des années 1980 que ce CEGEP semble avoir entrepris un parcours particulièrement autonome qui lui a permis, aujourd'hui, d'acquérir cette image d'établissement « autonomiste ».

Le second temps de l'analyse permet de vérifier si les éléments mentionnés par les experts comme influençant la capacité d'un CEGEP à exercer son autonomie sont ici pertinents. La situation géographique de l'établissement, les ressources financières, le style de gestion et les accords locaux qu'il permet, l'offre éducative sont autant d'éléments qui permettent de comprendre pourquoi et comment, ce CEGEP est aujourd'hui perçu comme un établissement particulièrement autonome.

1. Illustration de l'autonomie d'un CEGEP à travers le temps¹⁰¹

1.1. La première phase : la création

Fondé en 1967, le CEGEP intègre trois établissements déjà en place et jouissent d'une bonne réputation. Deux instituts¹⁰² et un collège classique sont alors fusionnés afin de créer une nouvelle institution : le Cégep. Selon un professeur d'économie de cet établissement aujourd'hui à la retraite :

« À l'Institut et au Collège, on s'affairait presque jour et nuit, certains avec enthousiasme, d'autres avec amertume. Cocasseries, ajustements de toutes sortes, luttes de pouvoir marquèrent cet exercice d'improvisation, dicté par l'urgence de la situation ».

L'intégration des trois institutions se fait dans la douleur, chacune souhaitant garder sa marge d'autonomie. De plus, selon un technicien en électrotechnique oeuvrant dans l'établissement, à l'époque,

« les étudiants du Collège avaient eux aussi de quoi revendiquer. Entre autres problèmes, celui des « prêts et bourses » (un problème toujours d'actualité). Au cours d'une assemblée étudiante houleuse, où environ 80% des étudiants étaient présents, les gens du « général » (provenant du collège) et ceux du professionnel (provenant de l'Institut) se confrontaient pour la première fois en assemblée générale ».

Alors que le Collège et l'Institut s'organisent pour mettre en place ce qui sera le CEGEP, l'autre Institut fort de sa réputation ne s'intègre que plus tard :

¹⁰¹ L'ensemble des informations avancées ont été puisées dans un document rédigé et publié à l'occasion du vingtième anniversaire du collège. Les extraits de ce document sont largement utilisés dans cet historique et sont cités entre guillemets.

« Bien sûr nous partageons respect et amitié avec nos collègues de l'Institut. Nous partageons même le pain au dîner et savions apprécier à sa juste valeur la fine cuisine de nos voisins en mutation. De là à penser intégration, il y a toute une marge que l'autre Institut, confortable dans son autonomie et l'étendue de sa réputation, n'osait penser franchir. Pourtant, déjà en 1969, des rumeurs persistantes soufflaient plein nord, voulant que l'autre Institut ne puisse vivre d'une façon aussi isolée, presque égoïstement hors des nouvelles structures, gardiennes de la vérité et du salut » (conseiller pédagogique).

« Autant de sursaut d'autonomie et d'indépendance sont le reflet d'une fierté acquise au fil du temps, marquée par la tradition du compagnonnage et le respect de métiers nobles dont les initiés assurent la garde sans partage. Quelle autre source aurait pu alimenter jusqu'à la limite une telle résistance? L'autre Institut fut une des dernières écoles de l'enseignement spécialisé à se rallier, non pas par refus du devenir, mais par respect et attachement au passé » (*id.*).

En plus des difficultés liées à l'intégration des personnels des divers établissements, le CEGEP doit faire face aux prolongements des révoltes étudiantes amorcées en France et aux Etats-Unis (« mai 1968 »). En 1969, les étudiants québécois se révoltent et ceux qui fréquentent l'établissement, l'occupent durant une semaine.

Au fil du temps, les services, les départements, les programmes et toutes les structures se mettent en place. Le CEGEP se construit en tant qu'établissement et non plus en tant qu'assemblage d'établissements autonomes.

Des aménagements physiques ont lieu : en 1969, l'ensemble des effectifs et des ressources sont regroupés en un même endroit (au lieu

¹⁰² Afin d'alléger le propos et répondre aux exigences de confidentialité, nous évoquerons ces deux instituts par « l'institut » et « l'autre institut », le Collège désignant le collège classique.

de deux campus distincts). L'augmentation de la population étudiante amène l'établissement à s'agrandir et à élaborer un Plan d'aménagement. En 1972, s'ajoute un pavillon des sports et une bibliothèque. En 1976, un pavillon des sciences.

Sur le plan de son développement, le CEGEP suit le rythme de transformation des autres CEGEP. À en croire le directeur des services pédagogiques en fonction en 1987, quand on regarde l'évolution des CEGEP de cette époque, on peut distinguer deux temps forts. Le premier est celui des « Grands bâtisseurs » où tout doit être mis en place. Le second, à partir du début des années 1980, est le temps des « Entrepreneurs-rénovateurs » qui prennent alors *à cœur* la consolidation des acquis.

Dans le CEGEP qui fait l'objet de notre étude de cas, comme dans bien d'autres, la période de consolidation ne se fera pas sans heurts.

1.2. La seconde phase : la confrontation

La seconde phase de développement du CEGEP sera marquée par des conflits et des confrontations. Sans nul doute, cette situation difficile est due, en partie, à l'affrontement de 1982 qui oppose l'État et les syndicats. En effet, pour un enseignant de philosophie :

« De 1967 à 1979, c'est « l'éternel retour du même » tous les quatre ans : période dispendieuse et interminable de négociations (...). Cette apparente stagnation cache cependant une pernicieuse progression : de ronde en ronde, s'accroît la centralisation, et du côté de l'État et du côté des centrales, tandis que grandit l'impotence des syndiqués. De sorte que l'affrontement de 1982 sera une véritable lutte

politique ne mettant en présence que deux poids lourds d'égale force, dans une arène située au-dessus de la tête des usagers, des contribuables, des administrateurs locaux et des travailleurs, tous réduits au rôle de spectateurs. (...) Match nul, donc, pour les gros appareils, mais que d'hésitations, de frustrations, de déchirements et de meurtrissures pour les personnes. Ressentiment, morosité, sentiment de dévalorisation, isolement, tels furent les résultats de ce conflit, dont nous n'avons pas encore fini de nous remettre ».

Pour l'ensemble des acteurs de l'établissement, cette période reste gravée dans les mémoires de façon douloureuse¹⁰³. La confrontation qui prend place entre les syndicats et l'État ne trouve de répit que relayée par une décentralisation qui déplace les négociations au sein des établissements scolaires. C'est la *Loi 37* de 1985.

Vient s'ajouter à cela le début d'une période de restriction budgétaire. Pour les acteurs du CEGEP, « le choc est brutal : les ressources qui paraissaient jusque-là inépuisables se mettent à manquer ». La crise économique qui secoue l'ensemble du Québec se traduit dans l'établissement comme dans les autres CEGEP par des mesures de récupération budgétaire, des augmentations de charges de travail et des compressions de budget de fonctionnement. Dans ce climat d'incertitude, les directions doivent faire face aux réaménagements nécessités par les nouvelles allocations ministérielles, moins généreuses.

En plus des difficultés qui touchent l'ensemble des CEGEP, l'établissement doit également faire face à une « crise » interne. En effet, l'établissement semble vivre, depuis quelques temps, « dans un climat de relâchement généralisé » où le manque de rigueur laisse

¹⁰³ D'ailleurs, le syndicat des enseignants évoquera cette période difficile et le comportement « odieux » du gouvernement de l'époque.

place à une absence marquante de dynamisme. Alors que le contexte demande une gestion rigoureuse et une vision claire, « la direction en place ne paraît pas capable du sursaut d'énergie qui serait nécessaire en pareille conjoncture ». C'est dans ce contexte, qu'au début des années 1980, une « crise » secoue le CEGEP :

« En novembre 1981, à la suite de dénonciations publiques, le gouvernement nomme un enquêteur chargé de faire la lumière sur les allégations qui circulent à propos de l'administration du CEGEP. (...) En juin de la même année, le conseil d'administration met fin au mandat du directeur général de même qu'à celui du directeur des services pédagogiques ».

C'est avec le remplacement de l'équipe de direction que prendra fin la seconde phase marquante du CEGEP. Comme nous pouvons le constater à la lecture du premier chapitre de la thèse, ces deux premières phases sont assez représentatives des réalités vécues par les acteurs des autres CEGEP du réseau. En revanche, avec la troisième et dernière phase, le CEGEP voit son histoire se démarquer de l'ensemble des autres établissements.

1.3. La troisième phase : l'autonomisation

La dernière phase qui marque la vie de l'établissement, commence avec l'arrivée d'une nouvelle équipe de direction. À cette époque, le CEGEP est en « crise ». L'ancienne équipe de direction a été congédiée : « *Tout était à construire* » (ancien directeur général).

Les règles de fonctionnement de l'institution sont réajustées. Des règlements internes fixent de façon formelle les règles à suivre. Les services pédagogiques sont réorganisés. Les pratiques administratives sont améliorées pour que la vie de l'établissement s'appuie désormais sur de meilleures bases.

Selon le directeur général actuel du CEGEP, cette nouvelle équipe « dépolitise » les relations de travail qui étaient basées sur des règles informelles où trouvaient place des jeux de pouvoir et d'influence, et met de l'avant « *la justice et la transparence* ». Selon le document souvenir du CEGEP, à cette époque, « renouant avec son dynamisme originel, l'organisation reprend graduellement son rythme de croissance ».

Durant les années 1980, ayant passé plus de dix années à la tête de l'établissement, le directeur général d'alors cède sa place à un nouveau directeur qui n'est autre que le directeur de la Commission pédagogique (cette commission fut remplacée en 1993 par une Commission des études). Poursuivant les lignes de pensée déjà établies, ce nouveau directeur général s'inscrit également dans cette dernière phase et met de l'avant, tout comme l'ancien directeur, l'autonomie de l'établissement et la défense des intérêts de celui-ci.

Selon les différents acteurs du CEGEP, l'histoire de l'établissement est à l'origine de cette position « autonomiste », à chaque occasion revendiquée. L'importance d'exercer l'autonomie de l'établissement ne peut donc être expliquée par les mesures de décentralisation amorcées à partir de 1985, ni de la réforme du « nouveau » de 1993. La volonté de l'établissement à exercer ses marges d'autonomie semble bien devoir être recherchée dans son histoire. D'ailleurs, dans le document souvenir de l'établissement, les allusions à l'autonomie du CEGEP sont nombreuses :

« Le Cégep se voit aussi transmettre par ses prédécesseurs un goût marqué pour l'autonomie institutionnelle. »

« Ajoutons à ces ingrédients l'entrée en scène, quelques années plus tard, de l'autre *Institut* : en s'intégrant au CEGEP naissant, il y amène son farouche esprit d'indépendance, ce qui renforce encore la mentalité autonomiste qui caractérise la culture institutionnelle (du Cégep). »

« Moi, ce qui m'a frappé, c'est que les trois institutions qui ont fondé le Collège (...) avaient trois caractères communs : c'étaient des gens et des établissements innovateurs, c'étaient des gens et des établissements autonomes, indépendants parfois farouchement, c'étaient des gens et des établissements fiers ».

Ainsi, on constate que pour les équipes de direction apparaissant dans cette phase de l'histoire du CEGEP, la valeur accordée à l'autonomie est importante. Selon le directeur général, « *chez nous, c'est viscéral. Aussitôt qu'on veut toucher à notre autonomie, on se braque. Et puis, c'est pas juste moi, c'est le monde, ici, au collège* ».

Si, selon ce répondant, l'autonomie est une question d'attitude : « *On est capable de faire les choses nous-mêmes* », selon les représentants de la Commission des études, l'autonomie est avant tout une

« *volonté* » et une « *fierté d'occuper tout l'espace, de développer nos propres mécanismes* » (directeur de la commission des études). Mais c'est également une question de discours : l'autonomie se manifeste principalement « *beaucoup dans le discours, dans les gestes, dans la volonté, dans les intentions* », à l'intérieur comme à l'extérieur de l'établissement.

Ainsi, selon ce répondant, le CEGEP n'a pas plus d'autonomie que les autres collèges du réseau, car celle-ci est fixée par la *Loi des collèges d'enseignement général et professionnel*. Toutefois, « *il [le collègue] est perçu ou... il est plus, plus ou moins, autonomiste de par la culture, je dirais, interne de l'établissement. Le collègue, depuis de très nombreuses années, avant même que je sois ici, s'est campé beaucoup en essayant de prendre toute la marge de manœuvre possible dans sa gestion, dans son développement. Donc, oui, ça, souvent, il y a eu des positions qui ont été... non pas à l'encontre mais plus radicale peut-être que le collègue (...) auprès de la Fédération des cégeps, dans le cadre des instances formelles reliées au ministère, défendu davantage l'autonomie de l'établissement. Le fait que l'on pouvait prendre des décisions de façon correspondant davantage à la culture, à la réalité de ce collègue* ».

Toutefois, quand on aborde cette question avec les représentants du syndicat des enseignants, les réactions sont vives à vouloir la contredire : « *Ah, mon doux! Nous qui sommes contre, ça va mal notre affaire!! [rire] Ou alors le message que la partie patronale véhicule n'est pas le même que celui qu'on véhicule* ».

2. L'influence du site

2.1. La situation géographique

Si les experts rencontrés ont mentionné l'élément géographique comme un élément à prendre en compte pour évaluer la capacité des CEGEP à exercer leur autonomie, les acteurs du CEGEP nous le confirment.

Au contraire des régions, pour un CEGEP de Montréal, l'environnement peut apparaître comme un pourvoyeur de services. Ici, ce n'est plus l'établissement qui est le moteur économique ou culturel mais bien, dans une certaine mesure, le quartier. Selon le directeur général, l'établissement est peu impliqué dans son quartier : *« On n'est pas un collège de quartier. 58% de notre clientèle vient de l'extérieur de Montréal. C'est un collège sur l'ensemble de la province. C'est de là qu'elle vient notre clientèle. Avec le quartier, en fait, on est beaucoup plus demandeur parce qu'il faut trouver des places pour faire habiter nos étudiants ».*

Les représentants de la Commission des études mentionnent également que, dans l'élaboration des programmes, l'environnement extérieur joue peu sur les décisions. Ce qui est important, ce sont les ressources internes et les perspectives de développement qui peuvent être entrevues.

Dans ce cadre, l'établissement possède une *« vision montréalaise plutôt que communautaire »* (directeur de la Commission des études). L'environnement n'est pas considéré comme une contrainte mais il est une ressource à mobiliser au profit de l'établissement.

2.2. Les ressources financières

L'élément des ressources financières apparaît également chez les acteurs comme un élément favorisant l'exercice de l'autonomie du CEGEP. Selon l'ancien directeur général, l'exercice de l'autonomie d'un établissement dépend en premier lieu de cet élément. Plus les ressources financières sont importantes, plus l'établissement est libre de prendre des décisions et de les appliquer sans sujétion à autrui.

L'ancien directeur général se souvient que lorsqu'il est arrivé en poste dans les années 1980, l'établissement devait entreprendre nombre de réparations dans les édifices. Les marges de manœuvres n'étant pas importantes, une gestion financière « serrée » a permis aux administrateurs d'accumuler des surplus dans le but de les immobiliser et de les dépenser dans des domaines qui ne leur étaient pas prédestinés dans les budgets. De plus, les surplus avaient l'avantage de rapporter des intérêts et, donc, de générer des revenus additionnels.

Notre répondant précise que cela n'a pas été facile car, les autres CEGEP étant contraints par des difficultés financières, il était mal vu que son établissement affiche des surplus budgétaires. N'étant pas le seul à procéder de la sorte, venait s'ajouter le risque que le MEQ récupère ses ressources supplémentaires et réduise davantage son financement. L'autonomie des CEGEP n'en était qu'à ses débuts et il n'était pas dans l'ordre des choses que les établissements gouvernent aussi librement leurs budgets.

Aujourd'hui encore, le président du conseil d'administration confirme l'importance de cet élément dans la capacité de l'établissement à exercer son autonomie. Selon lui, c'est avant tout

dans le domaine financier que peut s'illustrer l'autonomie des établissements: « *Quand on regarde les véritables choix, une grande proportion de ces ressources-là sont déjà figées. Il y a des choses qui sont prédéterminées par les conventions collectives, par ce que conditionne un établissement dans les installations physiques. Il y a des postes budgétaires qui sont incompressibles alors dans la marge qui reste c'est tout l'art, un peu, de la gestion, de l'utilisation qu'il peut y avoir, la créativité dont on peut faire preuve pour dégager des marges de manœuvre, pour rentabiliser les places où ça peut être compressible, pour investir dans des secteurs, où ça va rapporter le plus. C'est là que ce font les choix stratégiques* ». Or, cette utilisation des marges de manœuvre de gestion et de gouverne des établissements s'avère difficile en période de restriction budgétaire.

Bien que le directeur général mentionne que les budgets alloués laissent très peu de place à l'exercice de l'autonomie des établissements cette latitude est présente au CEGEP. Les entreprises et le monde économique sont sollicités pour soutenir l'établissement.

La Fondation permet des levées de fond.

Le partenariat, aujourd'hui permis et encouragé, laisse place à des échanges de services entre le CEGEP et les entreprises, ce qui permet à l'établissement de pallier, dans une certaine mesure, au manque de ressource étatique : « *On a besoin d'eux et ils ont besoin de nous* » (directeur général).

2.3. Le style de gestion

La collégialité dans les prises de décision apparaissant comme un style de gestion particulier est, sans conteste, l'élément qui favorise le plus l'exercice de l'autonomie du CEGEP et qui lui donne cette image « autonomiste » si souvent mentionnée.

Selon le président du conseil d'administration, les accords et les arrangements sont privilégiés et favorisés dans l'établissement. Ce répondant déclare ne pas avoir connu de « *débats déchirants* » ou de « *crise* » lors des dernières réunions du Conseil d'administration : « *En général, quand ça arrive au niveau du conseil, les choses ont été mâchées avant. Les différents ont été réglés. Ça, c'est une stratégie qui est sur la table, qui est avouée et même, je dirais, qui fait partie de la culture [du Cégep] de dire : « tant que les choses ne sont pas réglées, sont en discussion, on prendra le temps qu'il faut pour les régler ».* Et, généralement, ce qui est amené au niveau du Conseil d'administration, il y a un consensus qui a été fait. Les choses ont été discutées par les comités (...) Bref, les personnes touchées ont eu l'occasion d'en débattre, d'en discuter, et généralement, ce qui est amené, ce sont les propositions qui sont adoptées à l'unanimité par les comités qui ont pu s'y pencher. (...) Les compromis se sont fait avant ».

La collégialité et l'élaboration de compromis sont des pratiques à chaque fois mentionnées par les acteurs aussi bien du côté de la direction que du côté du syndicat d'enseignants. Cependant, la situation n'a pas toujours été si calme. Les stratégies élaborées par les administrateurs, leur vision de l'intérêt général de l'établissement, n'ont pas toujours été partagées par les autres acteurs et principalement, par le syndicat des enseignants. L'ancien directeur général se souvient : « *Ils m'ont mené une bataille terrible ces gens-là* ».

La mise en place de la Commission des études fut d'ailleurs sa dernière négociation : *« Il fallait que chacun des collèges s'arrangent pour faire passer, pour faire accepter de nouvelles règles. C'était le Conseil d'administration qui, dorénavant, devait établir un règlement de fonctionnement de la Commission des études alors qu'avant c'était des règlements qui avaient été établis sous une forme négociée dans des conventions collectives, ailleurs. Vous vous rendez compte des problèmes de passage à l'intérieur de cet élément. Alors là, il y a eu des batailles qui sont terribles, terribles. Quand tu penses que c'est un élément de contrepoids dans l'organisation par rapport à l'autonomie, c'est aussi la responsabilité. C'est ça le corollaire. Et donc, la responsabilité professionnelle, à l'intérieur de ça, ne peut pas être qu'individuelle, ça doit être collectif »* (ancien directeur général).

Selon le directeur général actuel, l'exercice de l'autonomie du CEGEP implique que les recours au ministère de l'Éducation (MEQ) soient limités, voire nullement envisagés. L'établissement est fier de « faire ses affaires seul » et proclame à qui veut l'entendre son autonomie. *« Nous, jamais on va les [les fonctionnaires du MEQ] appeler. On règle notre problème tout seul. On regarde la Loi des collèges et le Règlement des études collégiales, c'est les deux bases officielles législatives qui nous gouvernent et, à partir de ça, on essaie de tirer le meilleur parti possible »*.

Si ce répondant est fier d'afficher son indépendance de gestion face au ministère, cette autonomie est également présente au niveau des relations de travail. Ainsi, *« on a une entente ici avec notre syndicat comme quoi (...) on renégocie localement et on s'arrange à notre façon. Et, donc, on signe plein de lettres d'entente entre nos syndicats et nous autres.*

(...) *On convient de façons de faire qui n'ont pas été convenues au niveau national* ».

Selon les représentants du syndicat des enseignants, « *c'est toujours du give and take* ». « *C'est une négociation. On négocie. On essaie de faire valoir le bien fondé de ce que l'on veut* » (président du syndicat).

Par ailleurs, les répondants précisent que des accords locaux, au moins dans les débuts, se sont toujours établis à la suite d'une « crise » importante : « *Souvent, ces lettres d'entente-là sont le résultat à un moment donné d'un conflit qu'on n'a pas été capable de régler, qui a été difficile et les deux parties constatent que, « Bon, maintenant, faut s'entendre* ». Je regarde, ici, les lettres d'entente que l'on a depuis les années 80, il y a eu une grosse période en 82 où évidemment, suite aux décisions du gouvernement de procéder par décret et par lois spéciales avec tout ce qu'il y a eu des pertes importantes, on a perdu 10% des profs dans le réseau à peu près donc il y a eu une période très difficile et on n'en avait plus de lettres d'ententes. Celles qui avaient été négociées en 72-73 étaient comme un peu caduques avec tout ce que l'on avait vécu et il a fallu que les profs, à un moment donné, décident de ne pas faire la distribution des charges alors les employeurs, les représentants de la partie patronale, ont passé leur été à essayé de distribuer les charges entre professeurs. Évidemment, au niveau des profs, on n'avait pas forcément les charges qu'on aurait voulu mais, eux-autres, ils ont travaillé tout l'été pour les faire alors... devant ça, il y a eu comme un consensus tacite qui disait « Bon, ben, là, il faut qu'on arrive à une entente sur la table ». Aussi bien de leur part, qui ne voulaient surtout pas repasser le prochain été à faire ça, que de notre part. On se disait : « Bon aussi bien avoir les charges que l'on veut si on peut s'entendre avec eux ». On a commencé à renégocier et être capable d'avoir des ententes bonafide, des lettres d'entente locales ». Ainsi,

« souvent ça prend un conflit comme celui-là, propre à l'institution, pour que les lettres d'entente commencent à être possible » (président du syndicat).

Les accords locaux n'ont donc pas contribué à éviter les confrontations, mais ils ont plutôt permis de les résoudre.

2.3.1. Les arrangements locaux

Comme nous l'avons déjà évoqué, dans les CEGEP, deux types d'accords locaux peuvent être conclus. L'« arrangement local » et la « lettre d'entente » sont des accords, consentis entre deux ou plusieurs acteurs locaux, qui permettent de modifier des règles en vigueur. La lettre d'entente permet d'éclaircir des zones d'incertitude alors que l'Arrangement local amende directement la convention collective.

Ces deux types accords sont bien différents car les arrangements locaux doivent être déposés légalement au ministère du Travail et des griefs peuvent être portés quand il y a litige. Alors que les conventions collectives sont négociées à l'échelle nationale entre les syndicats, la Fédération des cégeps (qui représente la partie patronale) et l'État, les arrangements locaux permettent de remplacer ou de modifier des alinéas, des clauses et des stipulations de la convention collective. Les lettres d'entente sont des accords conclus informellement entre les parties et, en cas de désaccord, le litige doit se régler à l'amiable sans intervention d'arbitre externe.

Le Bureau du Commissaire général du travail (Ministère du Travail) enregistre (1) les conventions collectives, (2) les arrangements locaux (qu'ils nomment « ententes ») afin de pouvoir arbitrer des

griefs en cas de non respect des ententes soumises. On trouve également (3) les sentences arbitrales de grief apportées par le Bureau quand un litige lui a été soumis.

Pour les trois syndicats du CEGEP qui fait l'objet de notre étude, on trouve enregistré dans le répertoire trente huit ententes locales réparties comme suit:

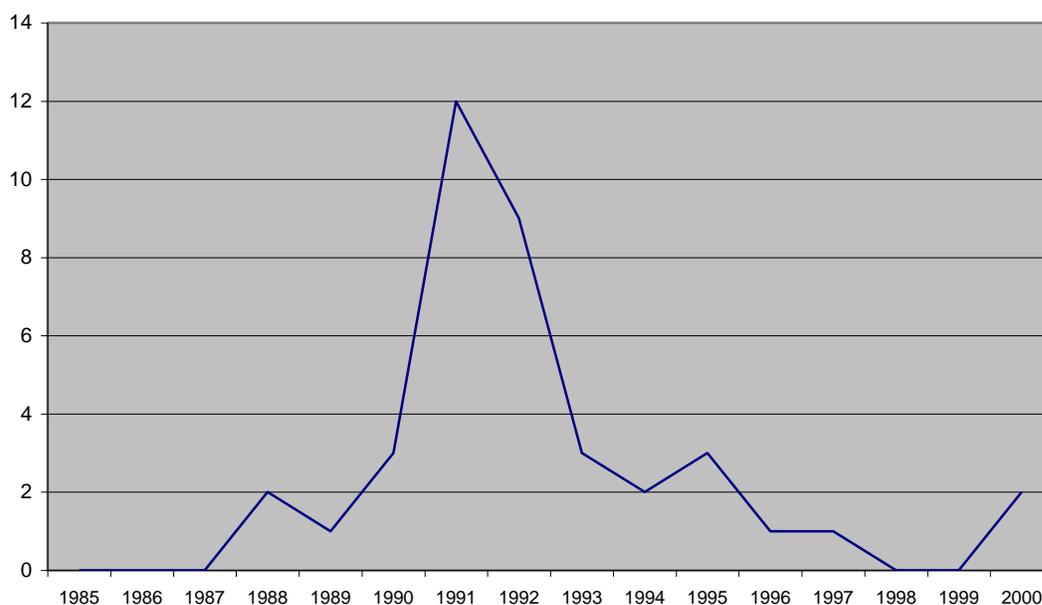
TABLEAU VI : Nombre d'ententes locales déposées par type de syndicat

Syndicat	Ententes locales
Enseignants	17
Personnel de soutien	8
Professionnels	13
Total	38

Comme on peut le constater, toutes les instances internes n'établissent pas, dans une même proportion, des arrangements locaux. Celui qui en a établi le plus étant le syndicat des enseignants avec dix-sept arrangements locaux déposés.

De plus, si on regarde sur le graphique ci-dessous, on constate que certaines années ont été des périodes d'intenses négociations alors que d'autres l'ont moins été. Toutefois, depuis une dizaine d'années, les arrangements locaux se sont considérablement réduits.

FIGURE 7: Répartition de l'ensemble des ententes signées par la direction du cégep à travers le temps



Comme permet de le constater la figure ci-dessus, c'est dans la période allant de 1990 à 1993, que les parties syndicale et patronale ont signé le plus d'arrangements locaux, soit avant la réforme du « renouveau » de 1993.

L'analyse des documents montre que ces arrangements peuvent être de deux ordres. Soit les deux parties signent librement un accord, soit les deux parties signent un accord préalablement négocié à l'échelle nationale. Dans le premier cas, l'autonomie est « directe » alors que dans le second cas, elle est « déléguée ».

Quand l'autonomie est directe, les arrangements locaux appelés ici « ententes » sont négociés directement entre le syndicat et la direction du collègue. Dans ce premier cas, on peut lire comme intitulé :

« À l'entrée en vigueur des dispositions négociées et agréées à l'échelle nationale relative à la convention collective (...), certaines dispositions visées à l'annexe A de la loi 37 (L.R.Q., c.R-8.2) et jusqu'alors en vigueur, à l'égard du personnel enseignant sont modifiées de la manière suivante... ».

Quand l'autonomie est « déléguée », les arrangements locaux sont négociés entre le syndicat et la direction du collège, mais en application à une entente convenue entre le gouvernement, le Comité patronal de négociation des collèges et une fédération représentant les enseignants. Dans ce deuxième cas, on peut lire comme intitulé :

« En application de l'entente convenue entre le Gouvernement du Québec, le Comité patronal de négociation des collèges (CPNC) et la fédération (...), le syndicat et le collège conviennent de ce qui suit... ».

Après observation des documents consultables au Bureau du Commissaire général du travail (ministère du Travail), on constate que les arrangements locaux élaborés à la suite de l'expression d'une autonomie « directe » sont en même proportion que les autres. Sur les dix (10) ententes observées, la moitié (5) sont des ententes contractées entre la fédération syndicale et le Comité patronal de négociation des collèges (CPNC) alors que l'autre moitié (5) ne lie que la direction du CEGEP et le syndicat concerné.

Parmi ces dernières, certaines sont particulièrement imposantes au niveau du volume des stipulations modifiées. Ainsi, dans l'entente qui unit le syndicat des enseignants et la direction du CEGEP en 1991, on dénombre cent trente cinq dispositions « soumises à l'application de l'article 59 de la loi 37, à moins qu'une entente différente soit intervenue entre les parties locales » (autonomie « directe ») alors que cinquante huit concernent des dispositions faisant l'objet « d'une

recommandation de la Fédération des cégeps » et du syndicat concerné (autonomie « déléguée »).

En conclusion, l'analyse des arrangements locaux, montre que ces accords ne constituent que partiellement une solution aux situations nécessitant de résoudre une situation de confrontation ou d'instaurer un consensus à l'intérieur de l'établissement. L'élaboration d'arrangements locaux a bel et bien pu être observée dans le CEGEP et cela, contrairement au discours syndical, mais pas depuis les dix dernières années. Ce type d'accords locaux semble être un bon instrument de négociation dans le cas de « crise » mais, en temps normal, les parties évitent d'en élaborer. En conséquence, d'autres accords, plus informels ceux-là, doivent être relevés.

2.3.2. Les accords informels : les accords informels

Les lettres d'entente sont un exemple d'accords locaux informels dans la mesure où ce sont des accords dits *bonafide* c'est-à-dire basés sur la bonne foi des parties où aucun grief ne peut être porté contre le non respect des engagements. Parfois, elles sont inscrites dans des politiques internes et des règlements.

Selon les représentants du syndicat des enseignants, les accords informels sont privilégiés dans l'établissement car les arrangements locaux lient de façon trop serrée les parties entre elles. Les représentants de la Commission des études confirment ce point de vue. Certes, les arrangements locaux ont l'avantage de créer des accords à l'interne et permettent d'exercer une autonomie de droit cependant ils ont l'inconvénient de lier formellement les acteurs entre

eux. Ces arrangements peuvent « *avoir un effet, interne, qui parfois n'est pas trop nécessairement souhaitable, qui nous placent dans des conditions où l'autonomie qu'on acquiert nous lie à l'interne aussi davantage* » (directeur de la Commission des études).

Au contraire, les accords informels permettent aux parties de s'entendre plus librement sur des pratiques d'établissement. Selon le président du conseil d'administration, « *c'est la cohésion qui est importante* ». Le maintien de la communication permet la recherche d'un consensus quotidien dans la philosophie de gestion de l'établissement.

Aux yeux des représentants du syndicat des enseignants, le style de gestion collégial de la direction permet au syndicat d'être impliqué dans les prises de décision : « *C'est sûr qu'ici, aussi bien du côté syndical que du côté patronal, on a une culture qui est un peu particulière, quand on compare au reste du réseau c'est-à-dire qu'on gère les ressources qu'on reçoit d'une façon un peu particulière, l'importance syndicale dans la vie du collègue est très grande, est plus grande ici que dans la majorité des collèges* » (président du syndicat).

En effet, du point de vue du représentant de la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC), « *le CEGEP, c'est un collègue qui ne s'inquiète pas plus que ce qu'il faut* ». Cet interlocuteur relève que si la direction est connue comme étant officiellement « autonomiste », les départements de l'établissement sont également parmi les plus autonomes qui soient.

En fait, l'analyse montre que contrairement à ce que la revue de littérature et les entrevues exploratoires auraient pu le laisser entendre, dans un CEGEP, les syndicats n'apparaissent pas toujours

comme des barrages à l'exercice de l'autonomie et à l'élaboration d'accords locaux. Ils peuvent apparaître comme « *un véhicule pour faire descendre les choses au niveau des profs* » (directeur général). Dans ce contexte, les syndicats comme les départements servent à la diffusion des informations dans la mesure où « *il y a 20 cadres dans ce collège pour 10 000 élèves, il y a 100 employés, c'est pas vrai qu'avec la communication on va être partout. Ça [les syndicats et les départements] sert de multiplicateur* » (*id.*).

Selon les représentants de la Commission des études, les départements du CEGEP disposent bien d'une marge importante d'autonomie dans la mesure où « *ça ne peut pas se faire sans eux* » (responsable des programmes). À l'instar du syndical des enseignants, ce répondant note l'implication constante des enseignants dans les prises de décision de l'établissement : « *Nous avons des modes de gestion qui sont beaucoup, beaucoup marqués par l'action concertée, les enseignants sont partout présents tout au long des processus qui mènent à des décisions* ». De l'avis de l'ensemble des répondants rencontrés, le CEGEP affiche un style de gestion collégial privilégiant la négociation et l'implication des acteurs dans les décisions.

Bien que l'inconvénient principal de ce style soit la « *lourdeur* » due à la nécessité d'impliquer et de consulter les acteurs (directeur de la Commission des études), c'est un élément caractéristique du CEGEP. Selon les acteurs rencontrés, dans les CEGEP où la direction privilégie un style de gestion plus hiérarchique ou administratif : « *C'est la direction qui prend la décision [concernant les programmes] de façon plus directe, assume la responsabilité plutôt que de la partager* » (directeur de la Commission des études). Cet élément est certainement à retenir pour

comprendre comment l'autonomie du CEGEP s'exprime avec autant de clarté.

Un autre point cité en exemple pour l'illustration des accords locaux concerne la gestion du personnel de l'établissement. Selon l'ancien directeur général, c'est dans ce domaine qu'il a du commencer à mettre en place des règles locales de gestion de personnels. Chaque année, la fluctuation annuelle du nombre d'inscriptions d'étudiants faisait en sorte que l'établissement devait mettre en « disponibilité » quelques enseignants c'est-à-dire que des enseignants ne pouvant avoir de charge de cours dans le CEGEP, continuaient à être rémunérés en attendant qu'un établissement leur propose de dispenser leurs services ailleurs. L'ancien directeur général, en accord avec le syndicat local d'enseignants, s'est assuré que les employés gardent leur poste en réorganisant les services, en supprimant des postes et en relocalisant certains d'entre eux. Ces pratiques étaient innovatrices pour l'époque.

La planification des départs en retraite est également mentionnée comme un exemple de l'autonomie exercée par le CEGEP. En effet, celui-ci n'a pas attendu les offres étatiques pour proposer des départs en retraite hâtifs. En organisant les départs de façon progressive, l'ancien directeur général reconnaît que cela a coûté « cher » au CEGEP mais il mentionne également que l'établissement a pu progressivement remplacer ses enseignants tout en gardant une masse critique dans ses programmes, ce qui l'a rendu moins vulnérable ensuite. Les enseignants en fin de carrière ont pu être remplacés par de plus jeunes enseignants, mieux formés aux nouvelles technologies.

Selon le directeur général actuel, le mot d'ordre au CEGEP reste encore aujourd'hui : « *Touche pas à mon personnel !* ». Dans ce cadre, les règles fixées à l'échelle nationale dans les conventions collectives sont mises de côté et des compromis sont réalisés, à l'échelle locale, alliant l'intérêt des personnels ainsi que l'intérêt de l'établissement : « *On ne joue pas cette règle là [celle fixée par l'État ou par les fédérations syndicales], on joue la règle qui est celle de protéger notre monde et « Touche pas à mon personnel ». Ça c'est bien important et ça c'est de l'autonomie. On cherche à avoir... on va régler nos problèmes de relation de travail, non pas à partir d'une convention collective mais à partir de quelque chose que l'on a convenu directement avec notre syndicat, à l'interne* ».

Le mode de gouverne de la collégialité est encore mentionné pour expliquer les façons de faire du CEGEP. Là, encore, les conflits potentiels semblent désamorçés par la communication et l'implication des acteurs scolaires dans les décisions. Ce qui est mis de l'avant dans ce discours c'est une philosophie de gestion participative : « *C'est-à-dire on implique les gens à la résolution des problèmes. Notre façon de faire les choses, c'est-à-dire... oui, il y a une convention collective, mais avant qu'ils fassent un grief, essayons donc de se parler du problème, et peut-être bien qu'on va trouver une solution, et tu n'auras pas besoin de poser de grief* » (directeur général).

Parallèlement, la justice et la transparence sont des notions valorisées par la direction du CEGEP. Cette philosophie de gouverne part du principe selon lequel les décisions qui sont prises par les administrateurs, seraient prises par tout autre acteur qui disposerait des mêmes informations qu'eux-mêmes. Ainsi, ces décisions doivent être rationnelles et soutenues par des motivations claires. Ancien enseignant, ce répondant considère que les enseignants, « *s'ils ont la*

même information que nous, ils vont prendre les mêmes décisions » (directeur général).

Les décisions sont « justes » et les acteurs y sont impliqués, toutefois, *« il faut qu'il y ait apparence de justice, c'est la même chose en éducation, quand tu apportes une solution, il faut que les gens aient l'impression que ça règle le vrai problème. Alors si l'impression n'est pas là, tu as beau régler le problème, ils ne seront pas satisfaits quand même et il faut qu'ils aient participé »* (id.).

En dernière analyse, il semble clair que cette apparente harmonie, due sans nul doute à un style de gestion en collégialité, ne s'est pas installée sans heurts. À en croire l'ancien directeur général, *« ça n'a pas été difficile, ça a été très, très difficile »* de construire cette autonomie et d'élaborer ces accords locaux.

2.3.3. Les sujets en discussion

Le recueil des données de notre étude s'étant effectué en mars 2001, le point sensible en discussion, à cette époque, était l'élaboration du plan institutionnel de réussite du CEGEP. C'est, en partie, sur ce point que les répondants basaient leur argumentation pour étayer leur point de vue face à la décentralisation et à l'autonomisation de leur CEGEP.

En fait, ce plan représente un enjeu important pour les enseignants comme pour les directions et entraîne une confrontation des uns et des autres aux niveaux de leurs points de vue et de leurs modèles de justice.

Comme cette étude de cas nous a permis de le constater, certains enseignants et leurs syndicats sont « contre » le principe de l'évaluation et, donc, « contre » les plans de réussite alors que les directions ont le mandat d'élaborer ce document. Le CEGEP ne fait pas exception à la règle.

Selon le syndicat des enseignants, ce n'est pas tant l'évaluation et l'élaboration d'objectifs à atteindre qui sont critiquées que les effets pervers qu'elles risquent d'entraîner. En effet, si le ministère (MEQ) se base sur les taux de réussite aux cours et les taux de diplomation (taux de réussite non plus par cours mais par programme) pour évaluer la performance des établissements, la hausse des objectifs à atteindre risque de diminuer les exigences attendues plutôt que de hausser la qualité des enseignements. En imposant aux établissements, et donc aux enseignants, des taux de réussite par programme, l'État invite les enseignants à évaluer leurs étudiants non plus selon la performance de ceux-ci mais selon des taux de réussite à atteindre. L'établissement doit-il se plier à cette exigence? Comment peut-il s'y plier sans enfreindre les modèles de justice de chacun? Quels sont les compromis qui doivent être fait pour répondre à la demande sans provoquer de « crise »? Voilà quelques unes des questions qui se posent aux principaux acteurs du CEGEP.

Parallèlement, l'autoévaluation des établissements est également critiquée. Celle-ci pourrait être sujet à manipulation de la part des acteurs scolaires soucieux de conformer leurs résultats aux attentes. Comment évaluer un établissement scolaire? Est-ce possible de l'évaluer de façon juste? Les acteurs s'entendent pour dire que les indicateurs quantitatifs que privilégie le ministère (MEQ) ne suffisent

pas mais quels sont les indicateurs qualitatifs qui doivent être retenus par le CEGEP? Ce sont les sujets de discussion et de négociation de l'heure.

Enfin, le manque de ressources étant une préoccupation de chaque jour, les budgets alloués aux mesures d'application du plan de réussite sont convoités par l'ensemble des acteurs scolaires qui revendiquent la paternité de la réussite. Par exemple, ces budgets doivent-ils être attribués aux enseignants ou aux professionnels? Quels sont les acteurs qui sont au cœur de la réussite scolaire? Ou le CEGEP va-t-il investir ces ressources?

Toutes ces questions donnent lieu à des « *tirages de couverture* » (président du conseil d'administration) entre la direction et les syndicats mais, également, entre les départements et entre les acteurs de l'établissement.

2.4. L'offre éducative

Là encore, l'offre éducative pressentie par les experts comme étant un élément important s'est avérée pertinente à évaluer la capacité d'un CEGEP à exercer son autonomie. Selon le directeur général, ce qui fait la principale force du CEGEP, c'est effectivement sa carte des programmes : plus de formations techniques que de formations préuniversitaires; de nombreux programmes courts à la formation des adultes et plusieurs formations à « sites uniques » sont les caractéristiques essentielles de l'établissement.

Ainsi, le CEGEP propose une vaste gamme de programmes en formation des adultes (AEC) et en enseignement « régulier » (DEC préuniversitaire et technique) dont une douzaine, en formation technique, qui sont des exclusivités provinciale ou régionale. Ces programmes à « sites uniques » correspondent à des formations « *bien, bien pointues* » qui ne se donnent que dans ce CEGEP. Proposant un large éventail de formations, le CEGEP dispose indirectement d'une autonomie que les autres collèges n'ont pas. « *Nous n'avons pas à travailler avec le réseau, avec dix ou quinze collèges. Nous sommes LE [prononcé avec insistance] collège, ou nous sommes deux collèges qui travaillent dans un programme donné. (...) dans les faits, ça nous confère une marge d'autonomie* » (directeur général).

C'est d'ailleurs grâce à cette carte des programmes que l'établissement est capable d'attirer autant d'étudiants à l'extérieur de Montréal (58 %).

Selon les représentants de la Commission des études, bien qu'il y ait eu une décentralisation au niveau des programmes, peu d'autonomie ne peut effectivement être exercée : « *Au niveau des programmes, je ne sais pas, ça reste très lié à la culture interne. Je ne suis pas certain qu'on fasse preuve [particulièrement d'autonomie] parce que le cadre demeure quand même relativement serré. Chaque collège n'a pas plus ou moins de marge de manœuvre* » (directeur de la Commission des études). En fait, au niveau des programmes, les CEGEP disposent tous de la même marge de manœuvre pour élaborer leurs programmes. Cet élément aussi important soit-il ne permet pas d'expliquer totalement pourquoi le CEGEP possède l'image d'autonomiste qu'il a.

Conclusion

L'établissement que nous avons retenu pour illustrer la dynamique de décentralisation et présenter les enjeux que l'autonomisation des CEGEP entraîne, est, de l'avis des divers experts du milieu collégial que nous avons rencontrés, le plus « autonomiste » des CEGEP.

Après avoir évoqué les diverses étapes de son histoire, force est de constater que la notion d'autonomie n'est pas nouvelle mais qu'elle a su être entretenue et renouvelée par les acteurs à travers le temps.

L'analyse de l'histoire de cet établissement met en lumière que dès sa naissance, le CEGEP présente un parcours similaire à l'ensemble des établissements du réseau. Toutefois, c'est avec une « crise », suivie de l'arrivée d'une nouvelle équipe de direction, que cet établissement met largement en valeur la notion d'autonomie du CEGEP. Bien avant l'heure de la décentralisation et des mesures incitatives à la construction de l'autonomie des CEGEP qui débutent au milieu des années 1980, cet établissement favorise la production d'un effet-établissement.

D'abord, l'étude de cas permet de confirmer les éléments dégagés précédemment par les experts comme favorisant l'exercice de l'autonomie de l'établissement. Cet établissement est de taille importante. Il propose des formations majoritairement techniques. Il est situé à Montréal et il est dirigé par une équipe ouvertement en faveur de l'exercice de son autonomie.

Toutefois, selon les acteurs de l'établissement, ces éléments ne lui sont pas spécifiques. Bien d'autres établissements présentent des

caractéristiques comparables et, bien que l'établissement dispose d'une image particulièrement autonome, les acteurs hésitent parfois à partager cette vision.

Ensuite, elle permet d'identifier ce qui, à l'interne comme à l'externe, fait sa particularité : c'est sa capacité à produire un effet-établissement. Ainsi, l'établissement semble se distinguer essentiellement des autres CEGEP par sa capacité à gérer les conflits, à susciter les consensus et à négocier, localement, des accords.

L'autonomie est ici assurée par un mode de gouverne et de gestion qui privilégie les ressources internes et les conciliations des modèles de justice sans sujétion à autrui, que ce soit le recours au ministère (MEQ) ou des fédérations syndicales. L'autonomie est avant tout un objet discussif qui est valorisé et partagé par les acteurs de l'établissement, aussi bien au niveau de la direction que des diverses instances internes (syndicats, départements, etc.).

L'étude de cas confirme donc que la capacité d'un établissement à exercer son autonomie de droit est avant tout garantie par l'usage de l'autonomie des divers groupes qui le composent. Si une certaine décentralisation est observable à l'échelle nationale par l'organisme « centre » qu'est l'État, elle doit nécessairement s'observer par un transfert de compétences de l'organisme « centre » que sont les fédérations syndicales vers les syndicats locaux afin de leur permettre, localement, de construire l'autonomie de leur CEGEP.

CONCLUSION

Après avoir fortement centralisé les prises de décisions des CEGEP à l'échelle nationale, l'État québécois s'engage désormais dans une politique de décentralisation. Des compétences sont transférées de l'échelle nationale vers l'échelle locale, laissant aux acteurs des établissements scolaires le soin de négocier, à l'interne, les décisions sur les fins qu'ils se fixent et les moyens qu'ils doivent appliquer.

Notre étude montre que si une plus grande autonomie est déléguée ou dévolue par les textes de lois au CEGEP, celle-ci est attribuée à une entité collective abstraite c'est-à-dire, l'« établissement », et n'atteint pas tous les acteurs qui le composent de la même manière.

Nos résultats d'analyse montrent que les administrateurs voient leur autonomie professionnelle augmenter dans la mesure où des compétences, qui les concernent directement, sont transférées à l'échelle locale. On trouve parmi ces secteurs d'activités l'orientation des dépenses budgétaires, la possibilité de conclure des arrangements locaux quant aux relations et aux conditions de travail de leurs employés, etc. Leurs marges d'autonomie professionnelle s'élargissent alors, qu'au contraire, les enseignants voient leur autonomie professionnelle se réduire. En effet, l'État n'implique plus les enseignants, comme il le faisait avant la réforme du « renouveau » de 1993, dans le processus d'élaboration des compétences pédagogiques et impose des décisions dans ce domaine. Les enseignants disposent

d'une plus faible autonomie dans les décisions qu'ils doivent appliquer dans la mesure où l'État renforce ses prescriptions en ce qui à trait à leur compétence : le secteur d'activités de la pédagogie.

L'enseignement régulier et l'enseignement des adultes sont toutefois ici à distinguer puisque ce dernier bénéficie d'une très forte autonomie. Concernant les attestations d'études collégiales (AEC), le CEGEP est libre de décider des programmes qu'il propose pour peu que l'État l'autorise à les dispenser.

Ce premier constat permet de valider notre première hypothèse de recherche voulant que le Québec ne présente pas un cas particulier dans l'application de sa dynamique de décentralisation. À l'instar d'autres États entrés dans une même dynamique (la France par exemple), le Québec décentralise certaines compétences comme la négociation des relations et des conditions de travail, l'évaluation des apprentissages et des programmes, l'élaboration des moyens à mettre en place pour favoriser la réussite scolaire, la concertation, etc. mais garde sous sa gouverne et même centralise d'autres activités, comme l'élaboration des *curricula* (les compétences pédagogiques), le contrôle des acteurs et des établissements, l'élaboration des conventions collectives. En ce sens, il centra-décentralise, c'est-à-dire qu'il centralise en même temps qu'il décentralise (Lemieux, 1997). Cependant, si entre les deux, le mouvement le plus important est bien la décentralisation, il n'en demeure par moins que les compétences centralisées orientent profondément le fonctionnement des CEGEP. En fait, elles conditionnent de façons importantes les autres compétences dévolues ou déléguées aux établissements et à leurs acteurs.

Cette dynamique de centra-décentralisation permet d'expliquer, en partie, les situations de blocage et de confrontation qui s'observent

dans les CEGEP d'aujourd'hui : tous les acteurs ne retirent pas les mêmes bénéfices de l'application de la décentralisation dans la mesure où celle-ci ne les concerne pas tous.

En ce qui a trait à l'établissement, l'analyse des transferts de compétences entre l'État et les CEGEP prouve la présence d'une dynamique globale de décentralisation qui permet d'augmenter les marges d'autonomie des CEGEP. Toutefois, force est de constater que cette autonomie peut, en de rares cas, être exprimée directement. Toutefois, dans l'ensemble, elle s'exprime davantage de façon assistée (Rocque et *al.*, 1999) c'est-à-dire encadrée par des lois et des règlements fixés ou approuvés par l'État. Pour certains, et notamment pour les enseignants, l'autonomie octroyée aux CEGEP ne représente pas une réelle autonomie puisqu'elle ne présente pas de liberté totale pour les acteurs. Pourtant, la thèse montre qu'il s'agit bien là d'un accroissement d'autonomie.

Si l'analyse du mouvement permet d'identifier les secteurs d'activités dans lesquels l'établissement et ses acteurs gagnent des marges de liberté, les entrevues réalisées montrent que cette autonomie de droit se bute, dans la pratique, à des contraintes importantes que nous avons pu mettre en lumière. En effet, selon les experts du monde de l'enseignement collégial, la situation géographique, la carte des programmes, les ressources financières et les styles de gestion sont des éléments extérieurs au CEGEP, objectifs, à prendre en compte pour évaluer la capacité d'un établissement à exercer ses marges d'autonomie.

En parallèle, l'étude de cas montre que des éléments internes, subjectifs, favorisent ou limitent la capacité d'exercice d'autonomie d'un CEGEP. En effet, direction et syndicat d'enseignants, doivent

effectuer un travail d'interprétation afin de réduire les contradictions engendrées par la centra-décentralisation. Ainsi, quand des décisions sont prises à l'échelle nationale, il arrive qu'elles suscitent des hésitations et doivent être renégociées à l'échelle locale pour être appliquées. Sinon, des blocages prennent place.

Selon les répondants, les directives de l'État sont très souvent contradictoires, ce qui démontre la présence d'un déficit de cohérence dans les prises de décisions à l'échelle nationale. Pour éviter les confrontations et appliquer les décisions, les acteurs des CEGEP doivent produire un effet-établissement afin de pallier au manque engendré par le retrait de l'État en tant que « centre » prenant des décisions « cohérentes » qui soient applicables, c'est-à-dire proches des réalités des acteurs qui devront les appliquer. Dans ce nouveau contexte, il apparaît que l'établissement doive devenir, lui-même, un centre de décision, et donc, une *Cité* politique où prennent place des discussions et des négociations. La nécessité de changer les pratiques dans les CEGEP explique la situation de confrontations et de conflits parfois observée, mais toujours dénoncée.

Mais cette première explication (la présence d'une centra-décentralisation) ne permet de comprendre qu'en partie les situations vécues dans les établissements d'enseignements collégiaux. Ainsi, une autre explication s'est imposée au fil de la recherche et vient confirmer la théorie des arrangements locaux de Derouet (1992) présentée dans notre seconde hypothèse. En effet, dans les pratiques argumentatives relevées, rares sont les dénonciations qui portent sur la réduction de l'autonomie professionnelle des enseignants. Elles existent, mais les arguments avancés par ce groupe professionnel ne portent

généralement pas sur leurs positions professionnelles : elles s'appuient sur la défense de l'intérêt commun.

Cette seconde explication ne considère plus le transfert de compétences et l'activité professionnelle des acteurs mais s'appuie plutôt sur des « idéologies » entendues comme des principes de justice différents et se traduit dans les pratiques argumentatives par une dénonciation des « injustices » que la décentralisation engendre actuellement et celles qu'elle ne manquera pas de provoquer à l'avenir pour les étudiants.

Ainsi, les résultats de l'analyse montrent que les dirigeants font reposer leurs arguments sur des principes liés à l'efficacité et au modèle marchand. Selon ces acteurs, la décentralisation permet une plus grande responsabilisation des acteurs (surtout des enseignants) et une plus grande justice puisqu'elle rend responsable l'acteur qui prend une décision des conséquences entraînées¹⁰⁴. Dans le domaine pédagogique, la décentralisation oblige les enseignants à assumer leur part de responsabilité face aux orientations, à la qualité de l'enseignement et à l'élaboration des programmes. Si, avant cette ère de décentralisation, les enseignants ne pouvaient pas être tenus responsables des taux de réussite de leurs étudiants, aujourd'hui, ils le sont de plus en plus.

La dynamique de décentralisation est d'autant plus « juste » pour ces répondants qu'elle prend place dans un nouveau contexte, celui de la baisse des ressources (financière et étudiante), de la diversité des besoins de formation, de la nécessité de mettre en place rapidement

¹⁰⁴ Cet argument vaut également pour les étudiants qui devront, à l'avenir, bien se documenter sur les avantages de fréquenter tel ou tel établissement.

des formations de main-d'œuvre essentielles aux entreprises, etc. Dès lors, les établissements doivent être de plus en plus efficaces dans un contexte où, l'État se désengageant (au niveau financier notamment), les établissements sont en concurrence pour l'obtention des ressources et le développement de nouveaux créneaux propres à assurer leur vie, leur survie ou leur expansion.

Si le domaine politique prend de l'importance à l'interne, il en prend également à l'externe dans la mesure où le CEGEP doit se positionner sur un marché, s'inscrire dans des partenariats, participer à des organismes de concertation, etc. Ainsi, les administrateurs ne sont plus des acteurs qui appliquent des décisions prises par le ministère de l'Éducation (MEQ), ils doivent à leur tour prendre des décisions au nom du CEGEP. Ils ne sont plus uniquement des administrateurs (faisant référence à la gestion) mais ils deviennent de véritables dirigeants (faisant référence à la gouverne).

À l'inverse, selon les syndicats d'enseignants, la décentralisation apparaît globalement comme une injustice puisqu'elle fait réapparaître les inégalités qui avaient cours avant la mise en place des CEGEP quand les établissements ne pouvaient garantir une certaine « universalité » de traitement aux étudiants. Ces acteurs s'appuient sur la défense des modèles de l'intérêt général et communautaire.

La centralisation étatique a permis la naissance d'un réseau des CEGEP accueillant massivement les enfants du *baby-boom*. Elle a permis de garantir aux employés une sécurité d'emploi, une stabilité, un accès plus facile aux études supérieures pour les étudiants, surtout en région, etc. Si l'on se réfère aux deux premiers chapitres de la thèse, les gains engendrés par la mise en place des CEGEP ne font pas de

doute. Ces établissements ont largement influencés l'expansion économique et sociale, et globalement, le développement du Québec tel qu'on le connaît aujourd'hui.

Or, depuis plus de quinze ans, le gouvernement se désinvestit de la gouverne du palier collégial. En décentralisant, l'État ne se fait plus le porte parole de l'intérêt général des Québécois. Il n'assume plus son rôle visant à répartir équitablement la richesse et laisse aux forces du marché le soin de garantir l'intérêt général. À cet égard, on peut reprendre à notre compte le questionnement de Picquenot (1997) qui se demande si l'État est encore le porteur de l'intérêt général ou s'il est, maintenant, au service des divers publics?

Qui plus est, de l'avis des syndicats d'enseignants, la décentralisation est « injuste » car l'État laisse aux directions d'établissement le soin de définir l'intérêt général de celui-ci, et les enseignants laissent entendre que le réseau collégial ne se décentralise pas : il se privatise.

En effet, contrairement à ce qui se pratiquait avant la réforme de 1993, dans le domaine pédagogique, les établissements n'appliquent pas des décisions faisant l'objet de consensus formulés et négociés à l'échelle nationale dans un processus où les enseignants étaient consultés et impliqués. Aujourd'hui, ces derniers doivent se conformer aux décisions prises à l'échelle nationale par des experts. Dans les CEGEP, aucune obligation n'existe en matière de concertation et d'acceptation par les enseignants des décisions qui touchent leur activité professionnelle. Dans ce cadre, certaines directions imposent, aux enseignants, les décisions qu'elles prennent, pour l'établissement, en matière d'orientation pédagogique.

Concernant les accords locaux quant aux relations et aux conditions de travail, les arrangements locaux n'ont pas non plus à être votés ou acceptés par les acteurs de l'établissement. En ce sens, ce type d'accord tient davantage de l'arrangement que du compromis tel que définis par Boltanski et Thévenot (1991). Ainsi, si les directions des CEGEP n'impliquent pas de leur propre chef les acteurs de l'établissement, ils sont les seuls à déterminer les décisions locales et n'étant pas des personnels relevant du secteur public (les directeurs sont élus pour une période de quatre années), l'État laisse entre les mains d'acteurs relevant du secteur « privé » le soin de gouverner les CEGEP et donc de décider au nom des établissements publics¹⁰⁵.

Là encore, la production d'un effet-établissement apparaît essentielle à l'application de la décentralisation et à l'autonomisation des établissements. L'étude de cas permet de montrer combien l'implication des acteurs, la mise en place de structures de concertation et de discussion dans l'organigramme de l'établissement, la négociation d'accords locaux et l'établissement d'un consensus permettent de dépasser les confrontations et les conflits qui peuvent émerger dans un CEGEP.

L'importance de la production d'un effet-établissement apparaît dès lors comme une composante incontournable de l'autonomisation des établissements. Elle suppose de revoir le fonctionnement des CEGEP tel qu'il se présentait quand les décisions étaient prises à

¹⁰⁵ De plus, financés par des fonds publics, les établissements se préoccupent davantage de répondre aux besoins des entreprises que de la communauté. D'ailleurs, force est de constater que les *curricula* sont de plus en plus utilitaires ce qui, pour les enseignants, semble être le signe d'une « dérive instrumentale » (Levasseur, 2000).

l'échelle nationale, de façon centralisée, mais également, le rôle des autres organismes centres que sont la Fédération des cégeps et surtout les fédérations de syndicats. L'État s'étant retiré, peu à peu, comme centre de décision, ce retrait entraîne dans son sillage une modification du rôle des autres organismes qui doivent se reconverter.

La Fédération des cégeps semble déjà avoir pris ce virage puisqu'elle tend à se définir de plus en plus comme un organisme de services et de concertation. Il faut toutefois noter que ce volet a toujours été présent, mais avec la décentralisation, les besoins des établissements ayant augmenté, il n'est pas impossible que le rôle « politique » qu'elle occupait jusqu'alors dans les négociations des conventions collectives, se réduise.

En ce qui concerne les fédérations des syndicats d'enseignants, l'avenir semble moins prédictif. Résistant à l'application de la décentralisation et militant contre l'autonomisation des CEGEP, ces fédérations voient leur influence se réduire comme peau de chagrin (notamment à cause de la *Loi 37* qui décentralise à l'échelle locale la négociation de certaines clauses des conventions collectives). Cependant, l'analyse montre qu'actuellement, nombre de syndicats locaux délèguent leur capacité d'autonomie pour faire barrage à l'application des politiques de décentralisation et d'autonomisation (en matière d'évaluation, de relations et de conditions de travail principalement).

Ces projections de l'évolution des CEGEP et des organismes qui gravitent autour d'eux ne sont que suppositions. À l'avenir, il est à prévoir que le réseau des CEGEP fera l'objet d'autres études, d'autres recherches sociologiques, venant confirmer ou infirmer ces

hypothèses. Afin de mieux comprendre les enjeux que fait émerger l'autonomie des CEGEP, la sociologie des organisations telle que développée par Crozier et Friedberg (1977) tout comme les études portant sur la régulation des systèmes scolaires pourraient d'ailleurs être mises à contribution (Courpasson, 1997; Barroso, 2000; Broadfoot, 2000; Maroy et Dupriez, 2000).

Pour l'heure, notre thèse s'appuie sur l'histoire du palier collégial public québécois tel que nous le connaissons aujourd'hui. Elle s'intéresse au mouvement de décentralisation étatique qui s'amorce en 1985, qui se poursuit à ce jour et qui crée des situations de confrontation et de conflits dans les établissements.

Cette étude est ambitieuse puisque aucune recherche sociologique portant sur l'autonomie des CEGEP n'a été répertoriée depuis le début de la décentralisation (1985). Par ailleurs, elle propose un cadre d'analyse qui permet d'observer l'autonomie d'un établissement scolaire. La construction de ce cadre inspirée de la théorie portant sur la réduction des dépendances (Rocque et *al.*, 1999) lui confère un atout important et pourra être repris dans diverses études, au Québec comme ailleurs, sur les établissements scolaires.

La thèse vise à mieux comprendre la réalité des CEGEP d'aujourd'hui et aider, si cela ne semble pas trop présomptueux, les acteurs à mieux cerner les réalités qu'ils vivent et les raisons autour desquelles prennent place les confrontations.

Toutefois, de nombreuses questions restent encore sans réponse. Nous en mentionnons quelques unes : Quel avenir attend les CEGEP? L'État va-t-il permettre l'habilitation des établissements et leur

permettre de décerner eux-mêmes leurs diplômes? Va t-on revenir à un système scolaire, au palier collégial, tel qu'il fonctionnait avant le rapport Parent? Mais alors, l'autonomie des CEGEP sera-t-elle comparable à celle des collèges classiques et, d'ailleurs, de quelle autonomie disposaient réellement les collèges classiques? Quelles vont être les incidences d'une autonomisation accrue des établissements sur les enseignants? Sur les étudiants? Va-t-on voir réapparaître d'importantes inégalités sociales « créées » par le système scolaire? Qui va se charger d'assurer la cohérence du palier collégial, en générale, et du réseau des CEGEP, en particulier? La décentralisation permettra t-elle, en fin de compte, une véritable démocratisation? Les acteurs locaux sauront-ils produire un effet-établissement et partager, assumer, les prises de décisions?

Nous laissons le soin à d'autres chercheurs en sociologie, comme nous l'avons fait, mais aussi en sciences politique, juridique ou en administration scolaire d'apporter des réponses à ces questions.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABÉLÈS M. (1993) « L'anthropologie à l'épreuve du local » dans A. MABILEAU (dir.) *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, p. 52-66.

AMIOT P. (2000) « Chronologie des événements » dans A. LAROCQUE (dir.) *La décentralisation au Québec*, Québec, École nationale d'administration publique (ENAP), document inédit.

AYED N. et A. SELLAMI (2000) « D'une réforme à l'autre : l'émergence de « l'effet-établissement » dans le système éducatif tunisien », *La revue des échanges*, AFIDES, vol. 17 no 4, p. 13-20.

BALLION R. (1993) *Le lycée, une cité à construire*, Paris, Hachette.

BALLION R. (1986) « Les choix du collège: le comportement « éclairé » des familles », *Revue française de sociologie*, vol. XXVII no 4, p. 719-734.

BALLION R. (1982) *Les consommateurs d'école*, Paris, Stock.

BARBEAU D. (1995) « L'évolution du réseau des CEGEP » (adapté et mis à jour par Goulet) dans J-P. GOULET (dir.) *Enseigner au collégial*, Montréal, Association québécoise de pédagogie collégiale, p. 27-42.

BARROSO J. (2000) « Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif », *Revue française de pédagogie*, no 130, p. 57-71.

BAUDELLOT C. (1999) « Qu'on le veuille ou non, on valorise les lycées qui pompent les bons élèves », *Libération*, 1er avril.

BEAUREGARD F. (1998) *Le point sur la réforme de l'enseignement collégial*, Québec, Centrale de l'Enseignement du Québec.

BEAUREGARD F. (1995) *Le cégep: des missions, des objectifs, une stratégie*, Québec, Centrale de l'Enseignement du Québec.

BECKER H. S. et B. GEER (1972) « Participant Observation : A Comparaison » dans W. J. FILSTEAD (dir.) *Qualitative Methodology : Firsthand Involvement with the Social World*, Chicago, Markham.

BEILLEROT J. (1990) (dir.) *L'établissement : politique nationale ou stratégie locale?*, Paris, Association des enseignants et chercheurs en sciences de l'éducation. Actes du colloque : « l'Établissement d'enseignement général et professionnel : nouvelles relations avec l'environnement, nouveaux modes d'action ».

BÉLANGER Y., R. COMEAU et C. MÉTIVIER (2000) (dir.) *La révolution tranquille, 40 ans plus tard : un bilan*, Montréal, Vlb éditeur.

BÉLANGER P. W. (1986) « La réponse du Québec aux problèmes d'équité et d'excellence dans l'enseignement postsecondaire », *Recherches sociographiques*, vol. 27 no 3, p. 365-384.

BOLTANSKI L. et L. THÉVENOT (1991) *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

BOLTANSKI L. et L. THÉVENOT (1987) *Les économies de la grandeur*, Paris, Presses Universitaires de France.

BOUCHER G. (2001a) « Rien de va plus dans les régions », *Le Devoir*, 29 et 30 septembre, p. E8.

BOUCHER G. (2001b) « Appel à l'innovation », *Le Devoir*, 29 et 30 septembre, p. E9.

BOURDIEU, P. (dir.), A., ACCARDO (et al.) (1993) *La misère du monde*, Paris, Éditions du Seuil.

BOUTIN G. (1997) *L'entretien de recherche qualitatif*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

BRASSARD A. (2000) « L'institutionnalisation du champ d'études de l'administration de l'éducation : une analyse critique de l'expérience québécoise », *Revue française de pédagogie*, no 130, p. 15-28.

BRESSOUX P. (1995) « Les effets du contexte scolaire sur les acquisitions des élèves: effet-école et effets-classes en lecture », *Revue française de sociologie*, vol. XXXVI, p. 273-294.

BRESSOUX P. (1994) « Les recherches sur les effets-écoles et les effets-maîtres », *Revue française de pédagogie*, no 108, p. 91-137.

BRETON P. (2002) « Simard à la rescousse des cégeps » dans *La Presse*, 11 avril.

BRETON D., JOUVENET L-P, LASSERE H. et D. MEAUDRE (1998) *L'intervention-conseil et l'autonomie de l'établissement scolaire*, Paris-Montréal, L'Harmattan.

BROADFOOT P. (2000) « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur », *Revue française de pédagogie*, no 130, p. 43-56.

BUSH T., COLEMAN M. et D. GLOVER (1993) *Managing autonomous schools : The Grant Maintained experience*, Londres, Paul Chapman.

CABRAL L. (2000) *L'évolution des cégeps : du Rapport Parent à l'avis du Conseil supérieur de l'éducation « Enseigner au collégial » (décembre 1997)*, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, Mémoire de Maîtrise (M. Ed).

CAILLOSSE J. (1993) « Le « local », objet juridique » dans A. MABILEAU (dir.) *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, p. 111-151.

Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) (2002a) *Pourquoi décentraliser?* URL (2002/ 01/ 09) : <http://www.ciesin.org/dcentralization/french/general/pourquoi.html>.

Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) (2002b) *Historique de la décentralisation*. URL (2002/ 01/ 09) : <http://www.ciesin.org/dcentralization/french/general/historique.html>.

Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) (2002c) *Qu'est-ce que la décentralisation?* URL (2002/ 01/ 09) : <http://www.ciesin.org/dcentralization/french/general/Qu%27est-ce%20que.html>.

CHERKAOUI M. (1993) *Sociologie de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je?

CHERKAOUI M. (1979) *Les paradoxes de la réussite scolaire : sociologie comparée des systèmes d'enseignement*, Paris, Presses universitaires de France.

COLEMAN J. S., CAMPBELL E.Q., HOBSON C.J., McPARTLAND J., MOOD A.M., WEINFELD F.D. et R.L. YORK (1966) *Equality of*

Educational Opportunity, Washington D.C., National Center for Educational Statistics (DHEW), Government Printing Office.

Comité d'évaluation pédagogique du collège Limoilou (1980) *Introduction à l'évaluation continue du système et des institutions de l'enseignement collégial*, Québec, Gouvernement du Québec, deux tomes (dit « rapport Tremblay »).

Confédération des Syndicats Nationaux (CSN), Fédération des enseignants et enseignantes du Québec (FNEEQ) et Fédération des employés et employées des services publics (1988) *Les cégeps ont-ils un avenir?*, Montréal, Boréal.

CONNEXE (groupe) (1983) *Le partage interne du pouvoir dans les collèges d'enseignement général et professionnel (1967-1982)*, rapport final présenté au Conseil des collèges du Québec.

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

Conseil des collèges (1985) *Le cégep de demain*, Québec, Gouvernement du Québec.

Conseil supérieur de l'éducation (2001) *La gouverne de l'éducation. Logique marchande ou processus politique?*, Sainte-Foy, rapport annuel 2000-2001 sur l'état et les besoins de l'éducation, Gouvernement du Québec.

Conseil supérieur de l'éducation (2000) *La formation du personnel enseignant du collégial : un projet collectif enraciné dans le milieu*. URL (27/ 04/ 2001) : http://www.cse.gouv.ca/f/pub/avis/forcol_s.htm

Conseil supérieur de l'éducation (1999a) *L'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement*, Sainte-Foy, rapport annuel 1998-1999 sur l'état des besoins en éducation, Gouvernement du Québec.

Conseil supérieur de l'éducation (1999b) *Diriger une école secondaire : un nouveau contexte, de nouveaux défis*, Sainte-Foy, Avis au Ministre de l'Éducation, Gouvernement du Québec.

Conseil supérieur de l'éducation (1996) *Pour un partage des pouvoirs et responsabilités en éducation*, Sainte-Foy, rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation, Gouvernement du Québec.

Conseil supérieur de l'éducation (1992) *L'enseignement supérieur : pour une entrée réussie dans le XXI^e siècle*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec.

Conseil supérieur de l'éducation (1975a) *Le collège. Synthèse sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec.

Conseil supérieur de l'éducation (1975b) *Le collège. Rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec (dit « rapport Nadeau »).

CORRIVEAU L. (2001) « Plan de réussite au collégial : Des devoirs pour le ministre Legault! », *Le Devoir*, 19 mars, p. A7.

CORRIVEAU L. (1991) *Les cégeps, question d'avenir*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

COURPASSON D. (1997) « Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale », *Sociologie du travail*, Vol. XXXIX no 1, p. 39-61.

COUSIN O. (1998) *L'efficacité des collèges. Sociologie de l'effet établissement*, Paris, Presses Universitaires de France.

COUSIN O. (1993) « L'effet d'établissement, construction d'une problématique », *Revue française de sociologie*, no 34, p. 395-419.

COWLEY P. et R. MARCEAU (2000) *Bulletin des écoles secondaires du Québec, Édition 2000*.

URL (09/ 11/ 2000) : http://www.iedm.org/ecoles/bulletin8_fr.html

CROZIER M. et E. FRIEDBERG (1977) *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions Seuil.

DEGRANDMAISON Y. (2001) « Décentralisation à rabais et rationalisation coûteuse pour le collégial », *L'expresso*, Journal du Syndicat des professeurs du Collège de Rosemont (SPCR), Fédération autonome du collégial (FAC), 18 septembre.

DEMAILLY L. (1991) *Le collège, crise, mythes et métiers*, Lille, Presses universitaires de Lille.

DE QUEIROZ J-M. (1995) *L'école et ses sociologies*, Paris, Nathan Université.

DESBIENS J-P. (1987) « Pourquoi les CEGEP existent-ils? » dans Association québécoise de pédagogie collégiale (AQPC), *La pédagogie au collégial 20 ans après : de l'adolescence à la maturité : Actes du 7^e colloque annuel*, Montréal, AQPC, MESS, p. 13-16.

DESBIENS J-P. (1960) *Les insolences du frère Untel*, Montréal, Éditions de l'Homme.

DESBIENS J-P. et J. GOULD (1986) « De l'école des frères au CEGEP », *Recherches sociographiques*, vol. XXVII no 3, p. 495-528.

DERYCKE P. H. (1993) « Le « local » dans l'analyse économique » dans A. MABILEAU (dir.) *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, p. 92-108.

DEROUET J-L. (1998) « Le fonctionnement des établissements scolaires en France » dans J-L. DEROUET et Y. DUTERCQ, *L'établissement est-il l'avenir du système éducatif?, Bilan du groupe de réflexion du Centre Paul Lapie*, Paris, INRP, Documents et travaux de recherche éducation no 31, p. 55-76.

DEROUET J-L. (1992) *École et justice, De l'égalité des chances aux compromis locaux*, Paris, Métailié.

DEROUET J-L. (1988) « Désaccord et arrangements dans les collèges (1981-1986) - Éléments pour une sociologie des établissements scolaires », *Revue française de pédagogie*, no 83, p. 5-22.

DEROUET J-L. (1987) « Une sociologie des établissements scolaires : Les difficultés de construction d'un nouvel objet scientifique », *Revue française de pédagogie*, no 75, p. 86-108.

DEROUET J-L. (1985a) « La rénovation des collèges dans un département rural », *Revue française de pédagogie*, no 73, p. 47-56.

DEROUET J-L. et Y. DUTERCQ (1998a) *De l'établissement d'enseignement en général et de son autonomie en particulier, Éléments pour une analyse de conjoncture*, Paris, INRP, Centre Paul Lapie.

DEROUET J-L. et Y. DUTERCQ (1998b) *L'établissement est-il l'avenir du système éducatif?, Bilan du groupe de réflexion du Centre Paul Lapie*, Paris, INRP, Documents et travaux de recherche éducation no 31.

DEROUET J-L. et Y. DUTERCQ (1997) *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*, Paris, ESF, INRP.

DE SAEDELEER S. (2001) *Plans institutionnels de réussite des cégeps de l'île de Montréal*, Regroupement des collèges du Montréal métropolitain, document interne.

Direction générale de l'enseignement collégial (DGEC) (1975) *Le point de vue de la Direction générale de l'enseignement collégial (DGEC) sur l'enseignement collégial* (dit « rapport GTX »).

DUBET F., COUSIN O. et J-P. GUILLEMET (1989) « Mobilisation des établissements et performances scolaires. Le cas des collèges », *Revue Française de sociologie*, vol. XXX, p. 235-256.

DUCAS M-C. (1999) « Les CEGEP lancent un cri d'alarme », *Le Devoir*, 5 mars, p. A1 et p. A10.

DUFOUR A. (1997) *Histoire de l'éducation au Québec*, Montréal, Boréal.

DUFOUR S., FORTIN D. et J. HAMEL (1991) *L'enquête de terrain en sciences sociales*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

DURU-BELLAT M. et A. MINGAT (1988a) « De l'orientation en fin de cinquième au fonctionnement du collège », *Cahiers de l'IREDU*, Dijon, no 49.

DURU-BELLAT M. et A. MINGAT (1988b) « Le déroulement de la scolarité au collège : le contexte fait la différence », *Revue française de sociologie*, vol. XXIX, p. 649-666.

DURU-BELLAT M. et A. MINGAT (1987) « Facteurs institutionnels de la diversité des carrières scolaires », *Revue française de sociologie*, vol. XXVIII, p. 3-16.

DURU-BELLAT M. et A. MINGAT (1985) « De l'orientation en fin de cinquième au fonctionnement du collège », *Cahiers de l'IREDU*, Dijon, no 45.

DUTERCQ Y. (1998) « Une analyse politique du fonctionnement des établissements d'enseignement. Synthèse des réunions du groupe de réflexion » dans J-L. DEROUET et Y. DUTERCQ, *L'établissement est-il l'avenir du système éducatif?*, *Bilan du groupe de réflexion du Centre Paul Lapie*, Paris, INRP, Documents et travaux de recherche éducation 31, p. 9-48.

ÉTHIER G. (1990) « Les partenaires de l'éducation : décentralisation et participation » dans F. DUMONT et Y. MARTIN (sous la direction de) *L'éducation 25 ans plus tard! Et après?*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 103-116.

Fédération autonome du collégial (FAC) (2001a) *Le financement des cégeps provoque un appauvrissement de l'offre de formation. La FAC dénonce les incohérences du ministère de l'Éducation*, Communiqué, 24 octobre.

Fédération autonome du collégial (FAC) (2001b) *Le bilan de la réforme. Constats et analyse*, septembre.

Fédération des cégeps (2000) *La réussite et la diplomation au collégial, des cibles et des indicateurs de qualité*, document inédit.

Fédération des cégeps (1999) *La réussite et la diplomation au collégial. Des chiffres et des engagements*, Position et avis.

Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) (2002), *Achetez votre diplôme collégial à rabais!*, communiqué de presse, 24 mars.

URL (14/ 07/ 2002) : fecq.org

Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ) (2001) *Réussite, habilitation et évaluation de l'enseignement*, Document récapitulatif, septembre.

FORTIN N. (2001) « L'avenir des CEGEP et du réseau collégial », *L'enjeu*, Fédération des enseignantes et des enseignants de CEGEP.

URL (06/ 11/ 2001): [http:// fec.csq.qc.net/ publica/ enjeu/ avenir.htm](http://fec.csq.qc.net/publica/enjeu/avenir.htm)

FRIEDBERG E. (1993) *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Éditions du Seuil.

GATHER THURLER M. (1998) « Vers une autonomie accrue des établissements scolaires: les nouveaux défis du changement » dans G. PELLETIER et R. CHARRON (dir.) *Diriger en période de transformation*, Montréal, AFIDES, p. 103-120.

GÉLINAS J. B. (2000) *La globalisation du monde*, Montréal, Éditions Écosociété.

GINGRAS P-É. (1992) « L'origine des cégeps » dans J-P. GOULET (1995) (dir.) *Enseigner au collégial*, Montréal, Association québécoise de pédagogie collégiale, p. 15-25.

GINGRAS P-É. (1978) *Les réactions au rapport « Le collègue »*, Québec, Gouvernement du Québec.

GINGRAS P-É. et G. AUBIN (1973) *Rapport d'une étude confiée au CADRE par la DGEC sur l'évaluation des collèges*, Montréal, Centre d'orientation, de développement et de recherche en éducation, Direction générale de l'enseignement collégial.

Gouvernement du Québec (1999) « La scolarisation au Québec et dans les pays de l'OCDE en 1995-1996 », *Bulletin statistique de l'éducation*, no 13.

Gouvernement du Québec (1998) « La diplomation à l'enseignement secondaire, collégial et universitaire en 1995. Une comparaison Québec - pays de l'OCDE », *Bulletin statistique de l'éducation*, no 4.

GRÉGOIRE R. (1992) *L'enseignement collégial, ou son équivalent, dans quelques provinces et pays*, Québec, Conseil des collèges, Gouvernement du Québec.

GRÉGOIRE R. (1990) *Les facteurs qui façonnent une bonne école. Rapport de recherche bibliographique sélective et analytique*, Québec, Ministère de l'éducation du Québec.

GRISAY A. (1997) « L'établissement et l'évolution cognitive et socio-affective des collégiens » dans A. PICQUENOT (dir.) *L'établissement scolaire approche sociologique*, Paris, Hachette, p. 117-141.

GRISAY A. (1989) *Quels indicateurs d'efficacité pour les établissements scolaires? Étude d'un groupe contrasté de collèges « performants » et « peu performants »*, Liège, Université de Liège, Service de Pédagogie Expérimentale.

GRISAY A. (1988) *Du mythe de la bonne école à la réalité (fuyante) de l'école efficace*, Liège, Université de Liège, Service de Pédagogie Expérimentale.

HAMEL J. (1997) *Étude de cas et sciences sociales*, Montréal-Paris, L'Harmattan.

HERVIEU B. (1993) « Le local en sociologie rurale : quelques repères » dans A. MABILEAU (dir.) *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, p. 67-76.

HOLSTEIN J.A. et J.F. GUBRIUM (1995) *The Active Interview*, Thousands Oaks-Londres- New Delhi, Sage Publications.

INCHAUSPÉ P. (1992) *L'avenir du cégep* suivi de *Enseigner au cégep*, Québec, Liber.

ISABELLE R. (1982) *Les cégeps, collèges d'État ou établissements autonomes? Version abrégée*, Québec, Conseil des collèges, Gouvernement du Québec.

JENCKS C. (1979) *L'inégalité, influence de la famille et de l'école en Amérique*, Paris, Presses universitaires de France.

L'Actualité (1992) « Palmarès des collèges, 1992 », 15 juin.

L'Actualité (1991) « Le palmarès des collèges », Dossier spécial, février.

LAGROYE J. (1993) « De l'« objet local » à l'horizon local des pratiques » dans A. MABILEAU (dir.) *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, p. 166-182.

LANGOUËT G. et A. LÉGER (1991) *Public ou privé? Trajectoires et réussites scolaires*, Paris, Publidix-Éditions de l'espace européen.

LANGOUËT G. (1988) « Diversité des collèges, diversité des pratiques d'orientation », *L'orientation scolaire et professionnelle*, no 1.

LAUZON D. (2001) « Les aspirations des profs sur la place publique », *Contact*, vol. VI no 1, p. 1.

LEBRUN H. (1997) *La décentralisation dans les cégeps : des chantiers lourds de conséquences*, Nouvelles, Centrale des enseignants du Québec. URL (09/ 01/ 2002) : ceq.qc.ca/nouvelles/sept97/cegeps.htm

LEGENDRE R. (1993) *Dictionnaire actuel de l'éducation*, Montréal : Guérin, Paris : Eska, 2^e édition.

LEMIEUX V. (1997) *La décentralisation*, Québec, Éditions de l'Institut québécois de recherche sur la culture.

LEMIEUX V. et P. JOUBERT (1986) « Administration, politique et collégialité : les modes de gouverne dans les CEGEP », *Recherches sociographiques*, vol. XXVII no 3, p. 421- 433.

LESSARD C. (2000) « Main basse sur l'éducation », note critique de la recension de G. Gagné (sous la direction de) (1999), *Main basse sur l'éducation. Essais critiques*, Éditions Nota Bene dans *Bulletin d'information de l'Association des étudiantes et étudiants aux études supérieures en sciences de l'éducation*, Université de Montréal, vol. II no 7, p. 3-6.

LEVASSEUR L. (2000) « La dérive instrumentale de la formation générale dans les collèges du Québec », *Sociologie et sociétés*, Vol. 31 no 1, p. 197-211.

L'HOSTIE M. (1998) *Dynamique socio-politique du changement planifié dans une organisation d'enseignement: le cas d'un cégep*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, Thèse de doctorat.

LIENSOL B. et D. MEURET (1987) « Les performances des lycées pour la préparation au baccalauréat », *Dossiers Éducation et formations*, no 11.

MABILEAU A. (1993) (dir.) *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.

MALLET D. (1998) « Les établissements d'enseignement : permanence et changement » dans J-L. DEROUET et Y. DUTERCQ *De l'établissement d'enseignement en général et de son autonomie en particulier, Éléments pour une analyse de conjoncture*, Paris, INRP, Centre Paul Lapie, Annexe.

MALSERVISI M. (1992) *L'autonomie des caisses populaires Desjardins : théorie et pratique, illusion ou réalité, une interprétation à partir de résultats de quelques recherches récentes*, Montréal, Université du Québec à Montréal.

MAROY C. et V. DUPRIEZ (2000) « La régulation des systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone », *Revue française de pédagogie*, no 130, p. 73-87.

MENDRAS H. (1965) *Sociologie de la campagne française*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je?

MENDRAS H. (1976) *Sociétés paysannes*, Paris, Armand Colin.

MEURET D. et J. SALLÉ (1992) « Centralisation et décentralisation dans onze pays de l'OCDE », *Administration et Éducation*, no 53, AFAE.

Ministère de l'Éducation du Québec (2000) *Les prescriptions ministérielles et l'élaboration d'un programme défini en objectifs et standards*, Direction de l'enseignement collégial, Service des programmes et des affaires étudiantes.

Ministère de l'Éducation du Québec (1999a) *Statistiques de l'éducation. Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, Québec, Direction générale des services à la gestion. Direction des statistiques et des études quantitatives, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation du Québec (1999b) *Indicateurs de l'éducation*, Québec, Direction générale des services à la gestion, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation du Québec (1996) *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation du Québec (1984) *Édition commentée du Règlement sur le régime pédagogique du collégial*, Québec, DGEC, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation du Québec (1967) *L'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel*. Québec, Document d'éducation No 3, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'enseignement supérieur et de la science (MESS) (1993) *Des collèges pour le Québec du XXI siècle. L'enseignement collégial québécois : des orientations d'avenir et mesures de renouveau*, Québec, Gouvernement du Québec.

NOCAUDIE D. (1969) *Étude administrative des cégeps*, Québec, Direction générale de l'enseignement collégial, Ministère de l'Éducation. Publiée en quatre sections à pagination distincte.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (1998) *Redéfinir l'enseignement tertiaire*, Paris, OCDE.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (1994) *Évaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*, Paris, OCDE.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (1993) *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, Paris, OCDE.

PARENT A-M. (1963-1966) *Rapport royal d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, Ronalds Federated Ltd, trois tomes en cinq volumes (dit « rapport Parent »).

PATY D. (1981) *Douze Collèges en France*, Paris, La Documentation française.

PERRENOUD P. (2001) « L'établissement scolaire entre mandat et projet : vers une autonomie relative » dans G. PELLETIER (dir.) *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Labriprof-Éditions AFIDES, p. 39-66.

PELLETIER G. (2001) « Autonomie, projet et évaluation des établissements scolaires » dans G. PELLETIER (dir.) *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Labriprof-Éditions AFIDES, p. 5-8.

PICQUENOT A. (1997) (dir.) *L'établissement scolaire, Approches sociologiques*, Paris, Hachette.

Province de Québec (1978) *Les collèges du Québec, nouvelle étape: Projet du gouvernement à l'endroit des cégeps*, Québec (dit « Livre blanc »).

Province de Québec (1970) *Rapport du comité d'étude des cours communs à tous les étudiants du C.E.G.E.P.*, Québec (dit « rapport Roquet »).

RICUPERO R. (1999) « Globalisation, crise et modèles nationaux » dans Y. SAILLARD (coordonné par) *Globalisation, spécificités et autonomie. Approches économiques*, Toulouse, Institut de Recherche Économique Production Développement, Octarés Éditions, Préface.

ROBILLARD L. (1992) « Les vingt-cinq ans de l'enseignement collégial », *Débats de l'Assemblée nationale*, 25 mars, p. 59-62.

ROCQUE S., LANGEVIN J., DROUIN C. et J. FAILLE (1999) *De l'autonomie à la réduction des dépendances*, Montréal, Éditions Nouvelles.

Service Régional d'Admission de Montréal (SRAM) (2000) *Guide pratique des études collégiales au Québec*, Montréal, SRAM.

TERRILL R. et R. DUCHARME (1994) *Passage secondaire-collégial, caractéristiques étudiantes et rendement scolaire*, Québec, SRAM, deuxième édition.

THIBODEAU M. (2001) « Les plans de réussite : les CEGEP s'en prennent au ministre Legault », *La Presse*, 13 mars, p. A7.

TURENNE M. (1999) « 10 solutions pour financer les universités », *L'Actualité*, 15 novembre, p. 57-62.

Université de Montréal (1996) *Principe et méthode de calcul. Des indices de pronostic du rendement à l'université en 95-96*, Université de Montréal, Bureau du registraire, novembre.

VAILLANCOURT R. (2001) *Le temps de l'incertitude*, Prospect Gestion. URL (10/ 04/ 2002) : <http://members.tripod.com/~marcaurele/auteur.html>

VAN DER MAREN J-M. (1996) *Méthodes de recherche pour l'éducation*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2^{ème} éd.

VELTZ P. (1999) « L'autonomie dans les organisations : de quoi parle-t-on? » dans K. CHATZIS , C. MOUNIER, P. VELTZ et P. ZARIFIAN, *L'autonomie des organisations. Quoi de neuf?*, Paris, L'Harmattan, p. 13-24.

VIGNEAULT M. (1993) *La pratique Études/ Travail: les effets?*, Laval, Collège Montmorency.

WALKER R. (1985) « An Introduction to Applied Qualitative Research » dans R. Walker (dir.) *Applied Qualitative Research*, Aldershot, Gower Publishing Co., p. 3-27.

YIN R. K. (1984) *Case Study Research, Design and Methods*, Beverly Hills, Sage Publications.

ZONABEND F. (1985) « Du texte au prétexte, la monographie dans le domaine européen », *Études rurales*, no 97-98, p. 33-38.

ANNEXES

Annexe 1 :

Liste des matières négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale dans le secteur des collèges est présentée en annexe A de la *Loi sur le régime des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, à l'égard du personnel enseignant ainsi que du personnel professionnel non enseignant

À l'égard du personnel enseignant (25 éléments) :

1. Reconnaissance des parties locales,
2. Cotisations syndicales,
3. Libérations syndicales (sauf les libérations syndicales au plan national),
4. Réunion et affichage,
5. Information (sauf les informations transmises par le Ministère),
6. Comité de relations de travail (CRT),
7. Département,
8. Sélection des professeurs,
9. Commission pédagogique,
10. Engagement (sous réserve de la sécurité d'emploi, des priorités d'emploi et de l'acquisition de la permanence),
11. Ancienneté (sous réserve du calcul aux fins de la relocalisation),
12. Mesures disciplinaires,
13. Congés pour activités professionnelles et congé sans salaire (sauf ceux prévus pour les congés parentaux et pour une charge publique),
14. Modalités de versement du salaire,
15. Frais de déplacement,
16. Responsabilité civile,
17. Perfectionnement (sous réserves des montants alloués et de la distribution des fonds provincial),
18. Hygiène et sécurité,
19. Disponibilité,
20. Répartition de la charge d'enseignement,
21. Vacances (sauf le quantum),
22. Grief et arbitrage (portant uniquement sur les matières de négociation locale),
23. Stationnement,
24. Caisse d'économie,
25. Harcèlement sexuel.

À l'égard du personnel professionnel non enseignant (28 éléments):

1. Reconnaissance des parties locales,
2. Cotisations syndicales,
3. Libérations syndicales (sauf les libérations syndicales au plan national),
4. Réunion et affichage,
5. Information (sauf les informations transmises par le Ministère),
6. Comité de relations de travail (CRT),
7. Pratique et responsabilité professionnelle,
8. Activités professionnelles et éducatives,
9. Commission pédagogique,
10. Engagement (sous réserve de la sécurité d'emploi, des priorités d'emploi et de l'acquisition de la permanence),
11. Ancienneté (sous réserve du calcul aux fins de la relocalisation),
12. Mesures disciplinaires,
13. Congés pour activités professionnelles et congé sans salaire (sauf ceux prévus pour les congés parentaux et pour une charge publique),
14. Modalités de versement du traitement,
15. Frais de déplacement,
16. Temps supplémentaire (sauf quanta),
17. Formation et perfectionnement local (sous réserves des montants alloués et de la distribution des fonds provincial destiné aux régions éloignées),
18. Hygiène et sécurité,
19. Horaires de travail (sauf les quanta),
20. Mutation,
21. Vacances (sauf les quanta),
22. Grief et arbitrage (portant uniquement sur les matières de négociation locale),
23. Stationnement,
24. Caisse d'économie,
25. Harcèlement sexuel,
26. Jours fériés (sauf les quanta),
27. Travail à forfait,
28. Responsabilité civile.

Liste des matières pouvant faire l'objet d'arrangements convenus à l'échelle locale ou régionale, dans le secteur des collèges à l'égard du personnel de soutien est présentée en annexe B de la *Loi sur le régime des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*

1. Reconnaissance des parties locales,
2. Sécurité syndicale,
3. Cotisations syndicales,
4. Libérations syndicales (sauf les libérations syndicales au plan national),
5. Réunion et affichage,
6. Information (sauf les informations transmises par le Ministère),
7. Comité de relations de travail (CRT),
8. Commission pédagogique,
9. Engagement (sous réserve de la sécurité d'emploi, des priorités d'emploi et de l'acquisition de la permanence),
10. Ancienneté (sous réserve du calcul aux fins de la relocalisation),
11. Mesures disciplinaires,
12. Congés sans traitement (sauf ceux prévus pour les congés parentaux et pour une charge publique),
13. Modalités de versement du traitement,
14. Responsabilité civile,
15. Horaires de travail (sauf les quanta),
16. Travail supplémentaire (sauf les quanta),
17. Formation et perfectionnement (sous réserve des montants alloués),
18. Hygiène et sécurité,
19. Costumes et uniformes,
20. Mise à pied temporaire,
21. Vacances (sauf les quanta),
22. Grief et arbitrage (portant uniquement sur les matières de négociation locale),
23. Stationnement,
24. Caisse d'économie,
25. Harcèlement sexuel,
26. Jours fériés (sauf les quanta),
27. Travail à forfait.