

# **Les études secondaires et postsecondaires**

**Propositions  
de réorganisation  
pour améliorer  
la performance  
du système  
d'éducation  
au Québec**

**Rapport présenté  
par M. Denis Bédard  
à la Fédération  
des commissions  
scolaires du Québec**

**Les études secondaires  
et postsecondaires**

**Propositions  
de réorganisation  
pour améliorer  
la performance  
du système  
d'éducation  
au Québec**

**Rapport présenté  
par M. Denis Bédard  
à la Fédération  
des commissions  
scolaires du Québec**

Septembre 2003

Note - Les textes inclus dans ce document ont été féminisés dans la mesure du possible. Cependant, lors de certains passages, il nous a semblé plus pratique d'utiliser la forme masculine afin de faciliter la lecture. Il ne faudrait y voir qu'une manière d'alléger le texte et, d'aucune façon, une procédure discriminatoire.

Québec, le 15 septembre 2003

Monsieur Réjean Morel  
Directeur général  
Fédération des commissions scolaires du Québec  
1001, avenue Bégon  
Québec (Québec) G1V 4C7

Monsieur le Directeur général,

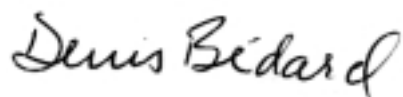
Conformément au mandat que vous m'avez confié le 14 mai 2003, j'ai le plaisir de vous transmettre mon rapport d'analyse sur l'enseignement secondaire et postsecondaire. Le rapport couvre l'ensemble des points qui avaient été spécifiés au mandat.

Le rapport porte un diagnostic critique sur l'enseignement secondaire et postsecondaire qui justifie, à mon point de vue, la réorganisation des services éducatifs et la mise en place d'un cadre de gestion qui permettra d'améliorer la performance du système d'éducation au Québec.

Je remercie toutes les personnes de la Fédération qui ont collaboré à ce travail et qui m'ont aidé au plan de la recherche et de l'analyse. Je désire également remercier les membres du comité consultatif pour leurs conseils et leurs suggestions qui ont été très utiles pour formuler l'orientation principale du rapport.

J'aimerais finalement vous dire que j'ai été honoré de la confiance que la Fédération m'a manifestée en me confiant ce mandat si important.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.



Denis Bédard

## Notes biographiques de M. Denis Bédard

Monsieur Bédard a fait ses études universitaires en économie à l'Université Laval et à l'Université de York (Grande-Bretagne).

Son entrée dans la fonction publique québécoise remonte à 1964. Parmi les postes qu'il a occupés, mentionnons ceux de secrétaire du Conseil du trésor, de 1987 à 1992, et de délégué général du Québec à Düsseldorf, de 1992 à 1995.

Il a ensuite été professeur associé à l'Observatoire d'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) et sert de consultant auprès d'organisations publiques et privées.

Il a notamment été président de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales et président de deux comités sur la budgétisation et la performance des établissements de santé et de services sociaux.

## Liste des membres du comité consultatif

### Experts-conseils

- Monsieur André Beaudet, consultant
- Monsieur Marcel Gilbert, ancien sous-ministre  
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie
- Monsieur Claude Lessard, professeur  
Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal
- Monsieur Réjean Morel, directeur général  
Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ)
- Monsieur Jeff Polenz, directeur général  
Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ)
- Monsieur André Roy, directeur général  
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin et représentant de  
l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires (ADI-  
GECS)
- Monsieur Gilles Taillon, président-directeur général  
Conseil du patronat du Québec

### Collaborateurs de la Fédération des commissions scolaires du Québec

- Monsieur Charles Cauchon, conseiller en financement
- Monsieur Berthier Dolbec, conseiller en développement pédagogique
- Monsieur Robert Pleau, conseiller en recherche et en développement
- Monsieur Bernard Tremblay, avocat et directeur des relations du travail
- Madame Louise Tremblay, conseillère en financement

### Ont aussi collaboré

- Madame Marie-Josée Lépinay pour les travaux de secrétariat
- Madame Nathalie Masse pour la révision linguistique, la mise en pages  
et la conception graphique
- Madame Denise Ouellet pour la révision linguistique et la correction  
d'épreuves du document

## Table des matières

Liste des tableaux	9
Sommaire du rapport	11
Introduction	15
<b>Chapitre 1</b>	
<b>L'organisation actuelle du système d'éducation du Québec</b>	
1.1 Description du système d'éducation du Québec	17
1.1.1 Un rappel historique	17
1.1.2 L'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire	19
1.1.3 L'enseignement collégial	21
1.1.4 L'enseignement universitaire	24
1.2 Comparaison avec d'autres systèmes d'éducation	27
1.2.1 L'éducation au Canada	27
1.2.2 Les États-Unis	29
1.3 Conclusion	31
<b>Chapitre 2 : La problématique financière du système éducatif</b>	
2.1 L'évolution récente des dépenses en éducation	35
2.1.1 Les dépenses du ministère de l'Éducation	35
2.1.2 Les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires, des cégeps et des universités	36
2.2 Une analyse comparative des dépenses en éducation	38
2.2.1 Le bien-fondé des comparaisons sur la base du PIB	38
2.2.2 L'évolution de la dépense globale d'éducation au Québec en pourcentage du PIB depuis 1994-1995	39
2.2.3 La comparaison avec les autres régions du Canada	40
2.3 Les causes de la dépense globale excédentaire au Québec	43
2.3.1 L'efficacité et les coûts relatifs de production des services éducatifs	44
2.3.2 L'efficacité et la durée de formation	48
2.3.3 La demande des services éducatifs	49
2.3.4 Les facteurs résiduels	52
2.4 Conclusion	53

### **Chapitre 3 : La problématique de l'enseignement secondaire et de l'enseignement collégial**

3.1	La formation professionnelle, technique et préuniversitaire . . . . .	.55
3.1.1	L'offre de formation . . . . .	.55
3.1.2	L'utilisation des technologies . . . . .	.59
3.1.3	Les services aux étudiants . . . . .	.60
3.2	La contribution de l'éducation au développement local et régional . . .	.61
3.2.1	Le lien entre la formation de la main-d'œuvre et le marché de l'emploi . . . . .	.61
3.2.2	Les besoins du marché du travail . . . . .	.62
3.2.3	La concertation et la collaboration entre les ordres d'enseignement . . . . .	.63
3.3	Le principal échec du système d'éducation au plan de la performance : le faible taux de la qualification professionnelle . . . . .	.64
3.4	Conclusion . . . . .	.65

### **Chapitre 4 : Une proposition de réingénierie de l'enseignement secondaire et postsecondaire**

4.1	Résumé de l'état de situation . . . . .	.67
4.1.1	Les points forts du système : l'accessibilité aux études et le niveau élevé de scolarisation . . . . .	.67
4.1.2	Les points faibles du système : les coûts et la diplomation . . . . .	.67
4.1.3	La recherche des voies de solution . . . . .	.69
4.1.4	Le facteur démographique . . . . .	.71
4.2	Proposition de réingénierie . . . . .	.74
4.2.1	La performance éducative : la définition d'une approche . . . . .	.76
4.2.2	Les objectifs de la réingénierie . . . . .	.77
4.2.3	Les options possibles . . . . .	.78
4.2.4	Une proposition globale de réingénierie . . . . .	.81

<b>Conclusion</b>	. . . . .	<b>.87</b>
-------------------	-----------	------------

<b>Bibliographie</b>	. . . . .	<b>.89</b>
----------------------	-----------	------------

## Liste des tableaux

Tableau 1 -	Système scolaire québécois en 2001-2002 . . . . .	19
Tableau 2 -	Effectifs scolaires à temps plein et à temps partiel dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire en 2001-2002 . . . . .	20
Tableau 3 -	Effectifs étudiants à temps plein et à temps partiel dans le réseau collégial en 2001-2002 . . . . .	24
Tableau 4-	Droits de scolarité moyens d'une personne étudiant à temps plein au premier cycle universitaire par province en 2000-2001 et 2002-2003 . . . . .	26
Tableau 5 -	Nombre d'étudiantes et d'étudiants dans les universités au Québec en 2001-2002 . . . . .	26
Tableau 6 -	Durée des cycles d'enseignement primaire et secondaire dans les provinces canadiennes en 2000 . . . . .	28
Tableau 7 -	Système scolaire américain en 1999 . . . . .	29
Tableau 8 -	Comparaison des cheminements scolaires en Ontario et au Québec en 2002 . . . . .	33
Tableau 9 -	Évolution des dépenses du ministère de l'Éducation de 1994-1995 à 2003-2004 . . . . .	36
Tableau 10 -	Dépenses de fonctionnement du primaire et du secondaire, du collégial et de l'universitaire, en 1994-1995, en 1998-1999 et en 2001-2002, en millions de dollars . . . .	37
Tableau 11 -	Évolution de la dépense globale d'éducation en pourcentage du PIB, par ordre d'enseignement au Québec, en 1994-1995 et en 2001-2002 . . . . .	39
Tableau 12 -	Dépense globale d'éducation primaire et secondaire, collégiale et universitaire au Québec et dans les autres régions du Canada en pourcentage du PIB en 2001-2002 . . . . .	41
Tableau 13 -	Calcul d'une dépense globale normalisée d'éducation en 2001-2002 . . . . .	42

Tableau 14 - Salaire hebdomadaire et PIB des régions du Canada en 2001 . . . . .	43
Tableau 15 - Calcul de la dépense globale excédentaire en éducation par élève et par ordre d'enseignement en 2001-2002 . . . . .	45
Tableau 16 - Calcul du coût excédentaire lié à la durée de formation au collégial pour la cohorte d'étudiantes et d'étudiants en 1999-2000 . . . . .	49
Tableau 17 - Pourcentage de personnes étudiant à temps plein, groupe d'âge des 15 à 24 ans, en 1996 et en 2001 . . . . .	51
Tableau 18 - Prévision de la population du Québec par groupe d'âge pour 1996, 2001, 2006, 2016 et 2026 . . . . .	72
Tableau 19 - Évolution des effectifs scolaires publics au Québec par ordre d'enseignement par lustre de 2001 à 2016 . . . . .	73
Tableau 20 - Calcul des économies potentielles dans l'hypothèse de l'intégration du collégial aux autres ordres d'enseignement . . . . .	75
Tableau 21 - Système scolaire proposé pour le Québec . . . . .	82

## Sommaire du rapport

Le présent rapport fait suite à la décision de la Fédération des commissions scolaires du Québec de faire étudier la structure et le fonctionnement des réseaux secondaire et postsecondaire afin de suggérer des moyens d'accroître la performance des services éducatifs.

Le système actuel d'éducation est issu de la grande réforme faite au cours des années soixante et il se distingue par la présence d'un ordre d'enseignement préuniversitaire et professionnel. Depuis sa mise en place, le système s'est développé et a continué d'évoluer aux plans de l'organisation et du fonctionnement. Toutefois, face à des difficultés qui persistent depuis le début des années quatre-vingt, on a commencé à soulever des questions sur l'efficacité des services éducatifs, ce qui a amené le ministère de l'Éducation à prendre des initiatives pour rénover le fonctionnement du système, les programmes et les curriculums.

Tout en tenant compte de ces efforts de rénovation, l'analyse de l'efficience du système d'éducation (en termes de coûts de production) et de son efficacité (en termes de résultats de formation) montre que sa sous-performance est profondément ancrée dans l'évolution que ce système a connue au cours des vingt dernières années. Selon l'approche normative utilisée pour l'analyse de la problématique financière, en 2001-2002, le Québec a dépensé 1,3 milliard de dollars de trop en éducation. Les coûts excédentaires se retrouvent à l'enseignement primaire et secondaire de même qu'à l'enseignement collégial. Les causes à l'origine de ces coûts ont trait au nombre d'enseignants, à l'organisation de l'enseignement collégial, à la durée de formation et aux taux de fréquentation scolaire comparativement élevés de la population des 15 à 24 ans.

En ce qui concerne l'efficacité, le problème se situe tout d'abord au niveau de l'enseignement professionnel et technique dont les résultats sont la moitié de ce qu'ils devraient être. Trop peu de jeunes choisissent en effet la filière de la formation professionnelle au secondaire dont la clientèle est constituée de 70 % d'adultes, et après avoir, pour près de la moitié, fait un passage au cégep. La formation préuniversitaire collégiale est aussi une filière inefficace en ce sens qu'elle retarde le cheminement scolaire des étudiants et qu'elle entraîne un désavantage structurel important pour les universités qui disposent de moins de ressources comparativement aux autres universités nord-américaines, ce qui a des conséquences négatives sur la formation des étudiants du premier cycle et sur le potentiel de la recherche universitaire.

Un tel problème de performance, qui combine à la fois une inefficience et une inefficacité des services éducatifs, est le reflet d'une mauvaise allocation et d'une mauvaise utilisation des ressources. Il faut toutefois faire la distinction entre la

question de l'inefficience et celle du sous-financement qui est, par ailleurs, invoquée par les administrateurs des différents ordres d'enseignement : l'évaluation de l'inefficience est le résultat d'une analyse normative alors que le sous-financement découle des obligations et des contraintes qui sont décidées par le gouvernement.

La recherche des voies de solution par les intervenants de l'éducation a été jusqu'ici limitée aux moyens d'améliorer l'efficacité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement collégial, notamment la formation professionnelle et technique. Mais, en raison de la réticence politique à soulever le problème de l'existence des cégeps, il y a eu une absence presque complète d'interrogation sur l'adéquation des structures et des mandats entre les ordres d'enseignement.

L'orientation générale du rapport est basée sur la conclusion que les mesures pour améliorer la performance ne pourront donner les résultats attendus que si les responsabilités des ordres d'enseignement sont réassignées de façon à corriger la brisure évidente qui découle de l'existence des cégeps. Le rapport propose donc une réingénierie du système d'éducation dont les objectifs sont les suivants :

- améliorer la gestion de la formation professionnelle et technique;
- accroître l'efficacité de la formation préuniversitaire et universitaire;
- consolider les points de services aux étudiants;
- améliorer l'efficience par la correction des éléments qui sont la cause des coûts excédentaires;
- renforcer la contribution du système d'éducation au développement local et régional.

Pour réaliser ces objectifs, le rapport examine trois options principales qui diffèrent par l'importance des réformes qui en découlent.

#### **A- La refonte de l'enseignement préuniversitaire et la réorganisation de l'enseignement professionnel et technique sous la responsabilité des commissions scolaires.**

Cette première option est celle qui permettrait de maximiser les bénéfices d'une réorganisation du système d'éducation. Le rapport privilégie cette option dont la clé est une refonte complète de l'enseignement collégial. Les éléments de la réorganisation proposée sont les suivants.

- La refonte de l'enseignement préuniversitaire, en éliminant le cycle d'études actuel au profit de l'enseignement secondaire et universitaire.
- La création de *collèges d'enseignement professionnel et technique* qui intégreraient ces deux cycles de formation pour les métiers spécialisés et les emplois techniques.

- La création de *conseils scolaires* qui assumerait la responsabilité de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et technique. Ces conseils seraient la continuité des commissions scolaires actuelles.
- La recherche d'une plus grande performance par la mise en place d'une entente de performance entre le ministère de l'Éducation et les conseils d'éducation.

**B- La refonte de l'enseignement préuniversitaire et la création d'un réseau de collèges autonomes responsables de la formation professionnelle et technique.**

La deuxième option est semblable à la première quant à la réforme des services éducatifs. Elle diffère au plan des responsabilités, car les collèges d'enseignement professionnel et technique seraient un réseau autonome selon le modèle des *Community College* de l'Ontario. Non seulement la structure ne favoriserait pas l'orientation des jeunes vers la formation professionnelle et technique, mais le problème actuel touchant la formation professionnelle serait amplifié, car les élèves du secondaire auraient tendance à poursuivre leur formation générale. Elle consacrerait la brisure entre le secondaire et le collégial et les collèges deviendraient de plus en plus des établissements d'éducation des adultes, comme le sont actuellement les centres de formation professionnelle.

**C- Le transfert des responsabilités de la gestion des cégeps aux commissions scolaires.**

Selon cette option, les cégeps gardent les mêmes responsabilités, mais ils seraient dorénavant gérés par les commissions scolaires. L'avantage, à court terme, est de réduire les coûts d'administration et, à long terme, d'introduire une nouvelle dynamique qui faciliterait l'arrimage entre les deux ordres. Le désavantage est de ne pas bénéficier de la rationalisation possible de l'enseignement préuniversitaire et universitaire.

Le rapport favorise le choix de la première option. La réorganisation proposée établirait un cadre de gestion qui permettrait d'améliorer les services éducatifs et de récupérer des économies potentielles pouvant aller jusqu'à 1 milliard de dollars. Les conseils scolaires seraient également bien placés pour jouer un rôle plus efficace au plan du développement économique et social des régions. Non seulement, les services éducatifs coûteraient-ils moins cher, mais ils permettraient aux élèves, aux étudiantes et aux étudiants de poursuivre plus facilement leur cheminement scolaire grâce à un fonctionnement plus cohérent de l'ensemble du système d'éducation.



## Introduction

Depuis maintenant près de vingt ans, les gouvernements successifs au Québec ont été confrontés au problème du déséquilibre des finances publiques, à savoir un endettement et un fardeau fiscal trop élevés découlant d'un niveau de dépenses dépassant la capacité de payer des contribuables québécois. Pour corriger ce déséquilibre, il fallait tout d'abord réduire le niveau des dépenses afin d'éliminer le déficit budgétaire et de dégager, si possible, une marge de manœuvre pour pouvoir diminuer les impôts. La prochaine étape sera de commencer à réduire le niveau de la dette. Un tel objectif de rééquilibrage oblige inévitablement à revoir les fondements de la politique des dépenses publiques.

Face aux compressions budgétaires qui leur ont été imposées, les ministères ont cherché, dans un premier temps, à éliminer les dépenses non essentielles, ce qui n'était évidemment pas suffisant pour corriger l'évolution à long terme des dépenses publiques. Ils ont donc dû, dans un deuxième temps, commencer à remettre en cause leurs politiques, c'est-à-dire réévaluer les priorités, questionner les méthodes de gestion et s'interroger, s'il y a lieu, sur la pertinence des structures de façon à accroître ultimement la performance des programmes de services. L'étape d'élimination du déficit a été atteinte, mais il reste encore beaucoup à faire d'ici à ce que le Québec ait un fardeau fiscal concurrentiel et une dette publique qui soit plus conforme à sa capacité de payer.

Au cours des dernières années, le secteur de l'éducation a contribué de façon importante à l'assainissement des finances gouvernementales. Mais, devant la nécessité de poursuivre les efforts de rationalisation budgétaire, la Fédération des commissions scolaires du Québec est d'avis que le moment est venu d'examiner de façon critique certains éléments qui ont trait à l'organisation du système d'éducation et dont la réorientation serait susceptible d'accroître l'efficacité et l'efficacités des services éducatifs. Le conseil général de la Fédération a donc demandé à son président général de faire étudier la structure et le fonctionnement des réseaux d'enseignement secondaire et postsecondaire et de suggérer les moyens d'accroître la performance du système d'éducation.

Un mandat de travail a été confié à M. Denis Bédard, ancien secrétaire du Conseil du trésor et professeur associé à l'École nationale d'administration publique. Ce mandat consistait à préparer un programme de recherche, à assumer la coordination des travaux et à préparer un rapport expliquant la problématique du système d'éducation et proposant une réingénierie pour le rendre plus performant.

En plus de diriger une équipe de professionnels de la Fédération, M. Bédard a consulté certaines instances au sein de la Fédération ainsi que différents intervenants du milieu de l'éducation. La Fédération a créé un comité

d'experts dont les conseils ont été d'une grande aide pour encadrer la démarche et évaluer le contenu du projet de rapport. Le rapport final est toutefois sous l'entière responsabilité du mandataire.

De façon plus précise, le mandat de travail devait comprendre l'analyse des points suivants :

- l'organisation actuelle du système d'éducation en comparaison avec la situation ailleurs au Canada et dans d'autres pays;
- le financement, les ressources et le coût des services éducatifs;
- le partage des responsabilités et l'articulation des programmes entre l'enseignement secondaire et collégial;
- l'efficacité aux plans de la réussite et de la diplomation;
- les relations entre les commissions scolaires, les cégeps et les organismes de développement économique;
- les services offerts aux jeunes de 16 à 25 ans;
- l'évolution de la démographie québécoise et les effets sur l'évolution des clientèles;
- les avantages éducatifs, administratifs et financiers d'une plus grande intégration du réseau des cégeps et des commissions scolaires.

L'exécution du mandat a débuté au cours du mois de mai et l'échéance pour remettre le rapport a été fixée au 30 septembre. L'objectif de la démarche était de faire une analyse de l'information et des études disponibles afin de lancer le débat sur la réingénierie de l'enseignement secondaire et de l'enseignement collégial tel que souhaité par le gouvernement du Québec qui a entrepris de tels travaux dans tous les domaines de l'administration publique. Le respect de l'échéancier convenu ne permettait pas d'entreprendre d'importantes nouvelles recherches. Compte tenu de l'objectif visé par le mandat, les éléments d'information disponibles se sont avérés adéquats pour bien exposer les différentes questions et, lorsque des éléments particuliers nécessitaient plus d'analyse, il en a été tenu compte dans la formulation des orientations.

Le rapport se divise en quatre chapitres, dont le premier porte sur l'organisation actuelle du système d'éducation au Québec en comparaison des autres systèmes en Amérique du Nord. Le deuxième chapitre analyse la problématique financière et les causes des dépenses excédentaires du système d'éducation. Le troisième chapitre analyse ensuite la problématique de l'enseignement secondaire et collégial et, plus spécifiquement, celle de la formation professionnelle et technique. Le quatrième chapitre propose enfin un plan de réingénierie de l'enseignement secondaire et postsecondaire.

# Chapitre I

## L'organisation actuelle du système d'éducation du Québec

Le système d'éducation québécois repose sur un partage des responsabilités entre le gouvernement, les commissions scolaires et un réseau d'établissements comprenant les écoles primaires, les établissements d'enseignement secondaire (formation générale, formation professionnelle et éducation des adultes), les collèges et les universités. Les services éducatifs sont donc offerts aux jeunes et aux adultes par quatre ordres d'enseignement comprenant des établissements privés ou publics de même que des organismes bénévoles d'éducation populaire. Le présent chapitre vise à présenter l'organisation du système d'éducation du Québec et les responsabilités dévolues à chaque composante du système. Cette organisation sera ensuite comparée à celles d'autres systèmes d'éducation qui pourront servir comme référence dans les autres chapitres du rapport.

### 1.1 Description du système d'éducation du Québec

#### 1.1.1 Un rappel historique

Pour comprendre la situation actuelle du système québécois d'éducation, il est utile de faire un bref rappel historique et de souligner les changements importants qui sont intervenus à compter de 1960 dans le sillon de la Révolution tranquille. Avant 1960, l'organisation du système avait trois caractéristiques principales. La première concernait le rôle restreint joué par le gouvernement qui n'avait pas encore cru utile de créer un véritable ministère de l'Éducation. La deuxième caractéristique avait trait au très grand nombre de commissions scolaires confessionnelles qui étaient responsables de l'enseignement primaire et secondaire (1 557 pour catholiques et 273 pour protestants au début de 1960). Enfin, troisièmement, il faut souligner l'implication importante des communautés religieuses dont les membres enseignaient dans les écoles publiques et dirigeaient en plus un réseau d'écoles privées, dont les collèges classiques qui préparaient aux études universitaires. L'enseignement primaire était offert sur tout le territoire, mais l'accessibilité aux études secondaires et supérieures était limitée et déficiente.

La réforme du système d'éducation se fit au cours des années soixante et l'objectif fut de généraliser et de démocratiser l'accès à l'enseignement en donnant la priorité à l'école publique. Pour tracer la voie à suivre, le gouvernement institua tout d'abord, en 1961, une Commission royale d'enquête sur l'enseignement, appelée commission Parent, du nom de son président Mgr Alphonse-Marie Parent, vice-recteur de l'Université Laval. Son rapport fut remis en trois parties de 1963 à 1966.

*La réforme du système d'éducation se fit au cours des années soixante et l'objectif fut de généraliser et de démocratiser l'accès à l'enseignement en donnant la priorité à l'école publique.*

*Les recommandations de la commission Parent ont joué un rôle majeur dans la réforme du système scolaire québécois.*

*Une fois que les composantes de la réforme de l'éducation furent mises en place, il restait à consolider la structure administrative qui demeurait trop morcelée et dispersée.*

*La dernière étape fut franchie en juillet 1998 lorsqu'on procéda à la formation des commissions scolaires linguistiques.*

Les recommandations de la commission Parent ont joué un rôle majeur dans la réforme du système scolaire québécois et le gouvernement du Québec concrétisa cette réforme dans une série de lois formant ce qu'on a appelé la *Grande charte de l'éducation*. La restructuration du système a débuté en 1964 par la création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation dont le mandat est de conseiller le ministre sur les politiques et le fonctionnement du système d'éducation. Les autorités religieuses ont ainsi perdu leur rôle traditionnel, mais le réseau scolaire demeura quant à lui confessionnel.

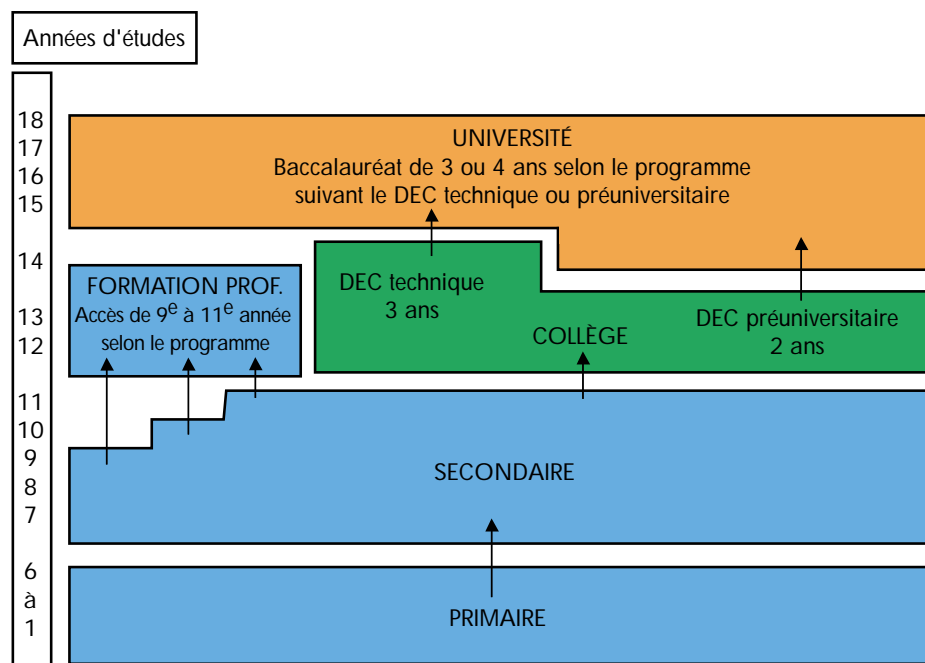
Dans la même foulée, le gouvernement élaborait un plan de développement (appelé Opération 55) afin de doter chaque région d'équipements scolaires adéquats permettant de garantir à toute la population l'accessibilité à l'enseignement secondaire et il confia la gestion de ce plan aux commissions scolaires dites régionales. En 1966, il mit en application une des recommandations de la commission Parent visant à créer une nouvelle institution responsable de l'enseignement technique et préuniversitaire. C'est ainsi que sont nés les collèges d'enseignement général et professionnel, c'est-à-dire les « cégeps ». Enfin, en 1968, le gouvernement a procédé à la fondation du réseau de l'Université du Québec afin d'améliorer l'accessibilité aux études universitaires à Montréal et en régions.

Une fois que les composantes de la réforme de l'éducation furent mises en place, il restait à consolider la structure administrative qui demeurait trop morcelée et dispersée, ce qui handicapait la poursuite de l'amélioration de la qualité des services éducatifs. En 1971, la loi 27 proposa donc le regroupement des 800 commissions scolaires (sauf celles de l'île de Montréal) pour ne former que 254 nouvelles commissions, soit 224 pour les écoles catholiques et 30 pour les écoles protestantes. Cette loi établit également le suffrage universel pour l'élection des commissaires, créa les comités d'école et les comités de parents et posa les fondements juridiques de l'enseignement des adultes.

Le regroupement des territoires des commissions scolaires se poursuivit jusqu'à ce que leur nombre atteigne progressivement 156 en 1997. La dernière étape fut franchie en juillet 1998 lorsqu'on procéda à la formation des commissions scolaires linguistiques plutôt que confessionnelles et à leur regroupement, en s'inspirant des limites des municipalités régionales de comté. En 2003, le Québec compte 72 commissions scolaires dont 60 sont reconnues comme francophones, 9 sont reconnues comme anglophones et 3 ont un statut particulier (Crie, Kativik et Littoral).

Le tableau 1 qui suit présente un schéma qui résume le système scolaire actuel selon les quatre ordres d'enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire.

**Tableau 1**  
**Système scolaire québécois en 2001-2002**



Source : ministère de l'Éducation du Québec.

### 1.1.2 L'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire

#### *Le réseau des écoles primaires et secondaires*

Le réseau des écoles publiques est géré par les commissions scolaires qui sont des gouvernements locaux ayant la responsabilité de donner les services d'éducation préscolaire et les services d'enseignement primaire et secondaire, tant pour la formation générale que pour la formation professionnelle des jeunes et des adultes. Ces commissions scolaires desservent toute la clientèle, quelle que soit l'importance de ses besoins. Ainsi, elles doivent organiser des services éducatifs adaptés aux besoins particuliers d'élèves handicapés ou d'élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

En 2001-2002, les commissions scolaires géraient 1 814 écoles offrant l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, 447 écoles offrant l'enseignement secondaire en formation générale et 230 offrant à la fois l'enseignement primaire et secondaire. Elles géraient en plus 197 centres de formation professionnelle et 211 centres d'éducation des adultes. Au total, le réseau public comptait près de 2 900 établissements d'enseignement et de formation. Par ailleurs, il y avait 265 établissements privés autorisés à offrir le préscolaire, le primaire ou le secondaire, dont 187 sont agréés aux fins de subventions et 78 sont titulaires d'un permis sans agrément.

*Le réseau des écoles publiques est géré par les commissions scolaires locaux ayant la responsabilité de donner les services d'éducation préscolaire et les services d'enseignement primaire et secondaire.*

*Les commissions scolaires organisent le transport des élèves et rendent accessibles des services de garde dans la majorité des écoles primaires.*

### *Les responsabilités des commissions scolaires*

En plus des services éducatifs réguliers, les commissions scolaires organisent le transport des élèves et rendent accessibles des services de garde dans la majorité des écoles primaires. Elles offrent aussi des services d'accueil et de francisation aux enfants des familles nouvellement arrivées au Québec et elles participent au développement de leur communauté par divers services dans les domaines social, culturel, sportif, scientifique ou communautaire. Elles peuvent enfin contribuer à des projets d'innovation technologique, à l'implantation de nouvelles technologies et au développement de la région par des activités de formation de la main-d'œuvre et d'aide technique à l'entreprise.

Outre cette mission complexe de développement de l'éducation dans leur milieu, les commissions scolaires participent à des projets de coopération internationale dans les domaines relevant de leurs compétences, notamment en formation de base, en éducation des adultes et en formation professionnelle.

### *Les effectifs scolaires*

Bien que l'école soit obligatoire de 6 à 16 ans, l'enseignement préscolaire est également offert aux jeunes de 5 ans et le taux de fréquentation est de 95 %. En 2001-2002, la population scolaire du préscolaire, du primaire et du secondaire totalisait 1 359 674 élèves, dont 1 121 167 jeunes et 238 507 adultes. On peut constater au tableau 2 que 92 % des élèves fréquentaient le réseau public et 8 % le réseau privé.

**Tableau 2**  
**Effectifs scolaires à temps plein et à temps partiel**  
**dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire**  
**en 2001-2002**

Catégories d'établissement	Préscolaire 4 ans	Préscolaire 5 ans	Primaire -Jeunes	Secondaire - Jeunes	Adultes	Total
Commissions scolaires	15 526	80 006	543 546	370 197	234 558	1 243 833
Établissements privés	46	4 362	28 995	74 964	3 349	111 716
Établissements publics hors réseau	206	256	1 733	1 330	600	4 125
<b>Total</b>	<b>15 778</b>	<b>84 624</b>	<b>574 274</b>	<b>446 491</b>	<b>238 507</b>	<b>1 359 674</b>

Source : ministère de l'Éducation du Québec.

### 1.1.3 L'enseignement collégial

#### Le réseau des cégeps

Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement a créé en 1966 un nouvel ordre intermédiaire d'enseignement entre l'école secondaire et l'université, à savoir les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) qui intégrèrent les écoles publiques et privées d'enseignement spécialisé et une partie des collèges classiques privés.

En vertu de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, c'est le gouvernement qui, sur la recommandation du ministre de l'Éducation, après consultation du Conseil supérieur de l'éducation, institue, par lettres patentes, des collèges aux fins de dispenser l'enseignement général et professionnel de niveau collégial. Chaque collège est administré par un conseil d'administration. Ce conseil est composé de représentantes et de représentants de différents groupes d'intérêt, incluant des membres de la collectivité, des parents, des élèves, des membres du personnel ainsi que des administrateurs et des administratrices de l'établissement.

En 2001-2002, on comptait au Québec 129 établissements offrant un programme menant au diplôme ou à une attestation d'études collégiales. Ces établissements se répartissent comme suit :

- 48 collèges publics dont 43 cégeps francophones et 5 cégeps anglophones;
- 24 collèges privés subventionnés;
- 44 collèges privés non subventionnés;
- 2 collèges privés « conventionnés », soit les collèges Stanislas et Marie-de-France;
- 9 établissements du réseau gouvernemental, ainsi que l'Institut du tourisme et de l'hôtellerie du Québec;
- le Collège Macdonald, établissement relevant de l'Université McGill.

Les collèges privés, qui œuvrent surtout dans des domaines spécialisés d'enseignement, reçoivent environ 11 % de la clientèle de niveau collégial.

## ***Les programmes d'enseignement***

Les objectifs initiaux évoqués par la Commission Parent (volume 2) pour justifier la création des cégeps étaient d'accroître l'accessibilité aux études postsecondaires, d'uniformiser le passage des études secondaires aux études supérieures et de hausser le niveau des études préuniversitaires et de l'enseignement professionnel en favorisant la polyvalence. On visait un ordre d'enseignement de passage vers l'université ou de qualification professionnelle vers le marché du travail.

Le réseau collégial constitue ainsi la première étape de l'enseignement supérieur. Les élèves y ont accès après six années de primaire et cinq années de secondaire. Dans le système scolaire québécois, le collège est le premier lieu de formation non obligatoire dans lequel les jeunes ou les adultes peuvent choisir une orientation d'études en fonction de leurs aptitudes et de leurs préférences individuelles.

*Le réseau collégial constitue la première étape de l'enseignement supérieur.*

**A**insi, d'une part, les étudiantes et les étudiants peuvent choisir de poursuivre leurs études dans un cégep francophone ou anglophone. D'autre part, ils ont la possibilité de suivre des programmes d'études préuniversitaires ou des programmes d'études techniques, les premiers préparant aux études universitaires alors que les seconds sont surtout conçus en fonction du marché du travail, même si, dans certains cas, ils peuvent aussi donner accès à l'université. Quels que soient les programmes auxquels ils sont inscrits, les étudiantes et les étudiants suivent des cours de formation générale, dont une partie est commune à tous les programmes. Un collège ne peut mettre en œuvre que les programmes pour lesquels il a reçu l'autorisation du ministre de l'Éducation.

*Les programmes d'études préuniversitaires sont organisés pour être complétés sur une période de deux ans (quatre sessions), alors que ceux de la formation technique s'échelonnent sur trois ans (six sessions).*

Les programmes d'études préuniversitaires sont organisés pour être complétés sur une période de deux ans (quatre sessions), alors que ceux de la formation technique s'échelonnent sur trois ans (six sessions). En réalité, les étudiantes et les étudiants en formation préuniversitaire prennent en moyenne 2,4 années (équivalent à temps plein) et ceux en formation technique 3,8 années (équivalent à temps plein) pour terminer leurs programmes.

Les diplômes d'études collégiales (DEC) sont décernés par le ministre de l'Éducation à la suite de la recommandation de l'établissement d'enseignement que ces élèves ont fréquenté. D'autres sanctions d'études existent pour les programmes de courte durée : ce sont les attestations d'études collégiales (AEC). Ces dernières sont décernées directement par les établissements d'enseignement collégial.

En plus de leur responsabilité principale d'enseigner, les cégeps ont aussi des activités de formation de la main-d'œuvre, de recherche appliquée, d'information et d'aide technique à l'entreprise. Ils contribuent ainsi au développement de leur région en aidant à la réalisation de projets d'innovation technologique, à la diffusion et à l'implantation de technologies nouvelles. Les collèges peuvent aussi effectuer des études ou des recherches en pédagogie et soutenir les membres de leur personnel qui participent à des programmes subventionnés de recherche. Ils participent enfin à des projets de coopération internationale dans le domaine de l'enseignement collégial.

### **Les effectifs étudiants**

Les études dans le réseau public des cégeps sont gratuites, car un collège ne peut exiger de droits de scolarité pour un programme d'études d'un élève à temps plein, mais les élèves de nationalité étrangère doivent verser des droits de scolarité dont le montant est fixé par le gouvernement. Les établissements privés, qui accueillent 10,9 % des effectifs du collégial, exigent de leur côté des frais de scolarité.

À l'automne 2001, selon les données du ministère de l'Éducation présentées au tableau 3, il y avait 206 069 personnes inscrites dans les établissements publics ou privés, dont 164 732 à la formation régulière et 41 337 à la formation continue pour les adultes. De plus, on remarque que 42,1 % des étudiants étaient inscrits dans les programmes d'études préuniversitaires et 57,9 % dans les programmes techniques. Toutefois, comme les programmes techniques durent plus longtemps, sur six étudiants qui passeront au cégep, quatre suivront en fait le programme préuniversitaire et deux le programme technique, ce qui correspond à la proportion inverse de ce que le rapport Parent avait suggéré comme objectif.

Quant au passage aux études universitaires proprement dites, il est estimé que, pour la promotion 1999-2000, 78,6 % des personnes diplômées en formation préuniversitaire et 21,5 % des personnes diplômées en formation technique ont poursuivi des études universitaires l'année suivant la fin de leurs études collégiales. Cette proportion était, en 1984, de 86 % pour le préuniversitaire et de 17,4 % pour la formation technique. Il est important enfin de signaler que, depuis la création des cégeps, il y a eu une amélioration importante de l'accessibilité aux études collégiales puisque la proportion des jeunes ou des adultes atteignant, au cours de leur vie, ce niveau d'études est passé de 39,7 % en 1975-1976 à 58,7 % en 2000-2001, soit une augmentation de près de 50 %.

*Depuis la création des cégeps, il y a eu une amélioration importante de l'accessibilité aux études collégiales.*

**Tableau 3**  
**Effectifs étudiants à temps plein et à temps partiel**  
**dans le réseau collégial en 2001-2002 <sup>(1)</sup>**

Programmes de formation	Nombre d'étudiants	Distribution procentuelle
Formation régulière		
- préuniversitaire	79 950	48,5
- technique	84 782	51,5
- Sous-total	164 732	100,0
Formation continue		
- préuniversitaire	9 745	23,6
- technique	31 592	76,4
- Sous-total	41 337	100,0
Ensemble des programmes		
- préuniversitaire	89 695	42,1
- technique	116 374	57,9
Total	206 069	100,0
Réseau public	183 610	89,1
Réseau privé	22 459	10,9

Note (1) : trimestre d'automne.

Source : ministère de l'Éducation du Québec.

#### 1.1.4 L'enseignement universitaire

##### *Le réseau d'enseignement universitaire*

Le réseau d'enseignement universitaire québécois comprend huit universités indépendantes, en plus de l'Université du Québec qui est un établissement public regroupant six universités constituantes, trois écoles supérieures et un institut de recherche. Chaque université est reconnue en vertu de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire. Elles sont des entités juridiquement indépendantes dont le fonctionnement autonome est régi par une charte propre à chacune.

**Ainsi**, l'Université du Québec est administrée par une assemblée de gouverneurs assistée par différents comités, commissions et conseils. Chaque université constituante est gérée par un conseil d'administration, assisté d'un comité exécutif et d'une commission des études.

Les huit autres universités, dont trois anglophones, existent en vertu de lois privées. Bien qu'elles soient gérées de manière autonome, leurs structures organisationnelles se ressemblent : sous un conseil universitaire, présidé par un chancelier, se trouvent l'assemblée universitaire et différents comités et commissions, tandis que l'administration de l'université est confiée à un recteur, un président ou un principal.

### ***Les programmes d'enseignement et les effectifs étudiants***

Le ministère de l'Éducation joue envers les universités un rôle différent de celui qu'il assume à l'égard des autres ordres d'enseignement. Son action se fait par mode d'orientations générales et d'aide financière globale plutôt que par des actions directes dans les processus de gestion des établissements. Il assure l'avancement de l'enseignement et de la recherche en fournissant aux établissements les ressources nécessaires pour leur fonctionnement et leur développement, dans le respect de leur autonomie, tout en favorisant la concertation entre les partenaires.

La mission universitaire englobe trois volets : la transmission des connaissances par l'enseignement, le développement par la recherche scientifique ainsi que les services à la collectivité. Chaque université définit son régime pédagogique et élabore ses programmes d'enseignement et de recherche qui relèvent généralement des facultés. L'université a l'entière responsabilité de déterminer les exigences relatives à l'admission et à l'inscription des étudiants et des étudiantes, de déterminer ses propres diplômes et de procéder à l'engagement du personnel.

*Le ministère de l'Éducation joue envers les universités un rôle différent de celui qu'il assume à l'égard des autres ordres d'enseignement. Son action se fait par mode d'orientations générales et d'aide financière globale.*

Les établissements universitaires offrent des programmes d'études conduisant à des attestations d'études ou à des diplômes sanctionnant trois cycles d'études, à savoir le baccalauréat, la maîtrise et le doctorat. À l'automne 2000, il y avait 2 650 programmes différents dont 921 au baccalauréat, 710 à la maîtrise et 322 au doctorat.

Les études universitaires ne sont pas gratuites et, pour l'année 2002-2003, les étudiantes et les étudiants du Québec ont dû déboursier en moyenne 1 851 \$ comme droits de scolarité, comparativement à 3 749 \$ en moyenne au Canada. Le niveau des droits de scolarité est resté à peu près le même au Québec depuis 1993-1994, mais il y a toujours eu un écart avec celui des autres provinces, lequel a continué d'augmenter à la suite des hausses récentes annoncées par la plupart des provinces. Les droits de scolarité représentent au Québec environ 12 % du financement universitaire.

**Tableau 4**  
**Droits de scolarité moyens d'une personne étudiant à temps plein**  
**au premier cycle universitaire par province**  
**en 2000-2001 et en 2002-2003**

Provinces	2001-2002	2002-2003
	en \$	
Terre-Neuve	3 036	2 729
Île-du-Prince-Édouard	3 710	3 891
Nouvelle-Écosse	4 855	5 214
Nouveau-Brunswick	3 863	4 186
Québec	1 842	1 851
Ontario	4 492	4 665
Manitoba	3 243	3 144
Saskatchewan	4 142	4 286
Alberta	4 030	4 165
Colombie-Britannique	2 527	3 165
Canada (moyenne)	3 585	3 749

Sources : ministère de l'Éducation du Québec  
Statistique Canada

Selon les données du trimestre d'automne 2001, il y avait un total de 239 097 étudiantes et étudiants inscrits aux universités québécoises, dont 189 452 au baccalauréat, 40 808 à la maîtrise et 8 837 au doctorat. Le tableau 5 donne la ventilation des étudiantes et des étudiants à temps plein et à temps partiel. Quant à l'accessibilité aux études universitaires, le taux se situe depuis plusieurs années à environ 35 %.

**Tableau 5**  
**Nombre d'étudiantes et d'étudiants dans les universités au Québec**  
**en 2001-2002 <sup>(1)</sup>**

Cycle universitaire	Temps plein	Temps partiel	Total
Premier cycle	117 088	72 364	189 452
Deuxième cycle	19 295	21 513	40 808
Troisième cycle	7 636	1 201	8 837
<b>Total</b>	<b>144 019</b>	<b>95 078</b>	<b>239 097</b>

Note (1) : Trimestre d'automne 2001.  
Source : ministère de l'Éducation du Québec

## 1.2 Comparaison avec d'autres systèmes d'éducation

L'existence d'un ordre d'enseignement préuniversitaire et professionnel a des conséquences en amont et en aval sur les autres ordres d'enseignement. De ce point de vue, le système d'éducation du Québec est unique et pour mieux expliquer cette spécificité, la présente section le compare à la structure des systèmes existant au Canada et aux États-Unis. Bien que les systèmes européens d'éducation soient aussi intéressants à certains égards, la présente section se limite aux systèmes nord-américains avec lesquels le Québec est le plus susceptible d'avoir à se comparer en termes de performance.

### 1.2.1 L'éducation au Canada

L'éducation au Canada est une compétence relevant de la juridiction provinciale. Chaque province, dont le Québec, a ainsi développé son propre système d'éducation. Néanmoins, grâce à l'exercice de son pouvoir général de dépenser, le gouvernement fédéral en est venu à jouer un rôle important de soutien en éducation par la promotion des langues officielles, le financement de l'enseignement postsecondaire et le développement des ressources humaines.

Le caractère public de l'enseignement est une valeur importante au Canada, si bien que l'éducation, de la maternelle à la fin du secondaire, est gratuite pour toutes les citoyennes et tous les citoyens et les résidents permanents. Au Québec, les institutions collégiales publiques (cégeps) sont également financés par l'État. Sauf cette exception, les provinces imposent des droits de scolarité dans les institutions collégiales et universitaires partout au Canada.

De façon générale, la scolarité obligatoire débute à un âge variant entre 5 et 7 ans et se termine entre 16 et 18 ans selon la province. Dans toutes les juridictions, il y a des programmes d'éducation préscolaire qui précèdent la scolarité obligatoire, dès quatre ou cinq ans. On compte ensuite de six à huit années d'enseignement primaire, suivi de l'enseignement secondaire qu'on divise parfois en deux cycles. Exception faite du Québec qui cumule 11 années d'enseignement primaire et secondaire, la formation obligatoire au Canada est d'une durée standard de 12 ans.

On distingue un premier groupe de provinces formé de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse, de l'Alberta, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest qui ont un cycle d'enseignement primaire de 6 ans, suivis de trois années d'études secondaires de premier cycle (*junior* ou *middle high school*) et de trois années pour le second cycle (*senior high school*).

*L'éducation au Canada est une compétence relevant de la juridiction provinciale. Chaque province a ainsi développé son propre système d'éducation.*

*La scolarité obligatoire débute à un âge variant entre 5 et 7 ans et se termine entre 16 et 18 ans.*

Malgré différents recoupements des niveaux, la formation primaire et secondaire dans les autres provinces dure douze années. Le Québec fait exception à cette règle, car cette formation est de onze années.

La province de la Saskatchewan a un système qui ne compte que cinq années au primaire, ce qui se traduit conséquemment par une année de plus au *junior high school*. Au Nouveau-Brunswick, le secteur anglophone est différent du secteur francophone : le premier secteur compte cinq ans au primaire, trois ans au premier cycle du secondaire et quatre ans au second cycle du secondaire, tandis que le second secteur compte un primaire de huit années et un secondaire de quatre années, tout comme le Manitoba et l'Ontario. Cette dernière province a procédé à une réforme du secondaire en 1997, passant d'un cycle de cinq à quatre ans au secondaire et abolissant ainsi les cours préuniversitaires. Enfin, la Colombie-Britannique a choisi d'avoir sept années d'enseignement primaire et cinq années d'enseignement secondaire.

**Tableau 6**  
Durée des cycles d'enseignement primaire et secondaire dans les provinces canadiennes en 2000

	Préscolaire	Primaire					Secondaire (cycle 1)			Secondaire (cycle 2)			
Terre-Neuve		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Île-du-Prince-Édouard		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Nouvelle-Écosse		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Nouveau-Brunswick (anglophones)		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Nouveau-Brunswick (francophones)		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Québec		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Ontario		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Manitoba		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Saskatchewan		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Alberta		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Colombie-Britannique		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Yukon		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Territoires du N-O		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Source : Statistique Canada, *L'éducation au Canada, 2000*, no 81-229-XPB au catalogue.

On constate, malgré différents recoupements des niveaux, que la formation primaire et secondaire dans les autres provinces dure douze années, précédées d'une ou de deux années d'éducation préscolaire pour tous. Le Québec fait exception à cette règle en ne prévoyant que onze années pour l'enseignement primaire et secondaire, auxquelles s'ajoutent deux ou trois années de cégep. En contrepartie, l'obtention d'un diplôme universitaire de baccalauréat dure théoriquement une année de plus dans les autres provinces comparativement au Québec.

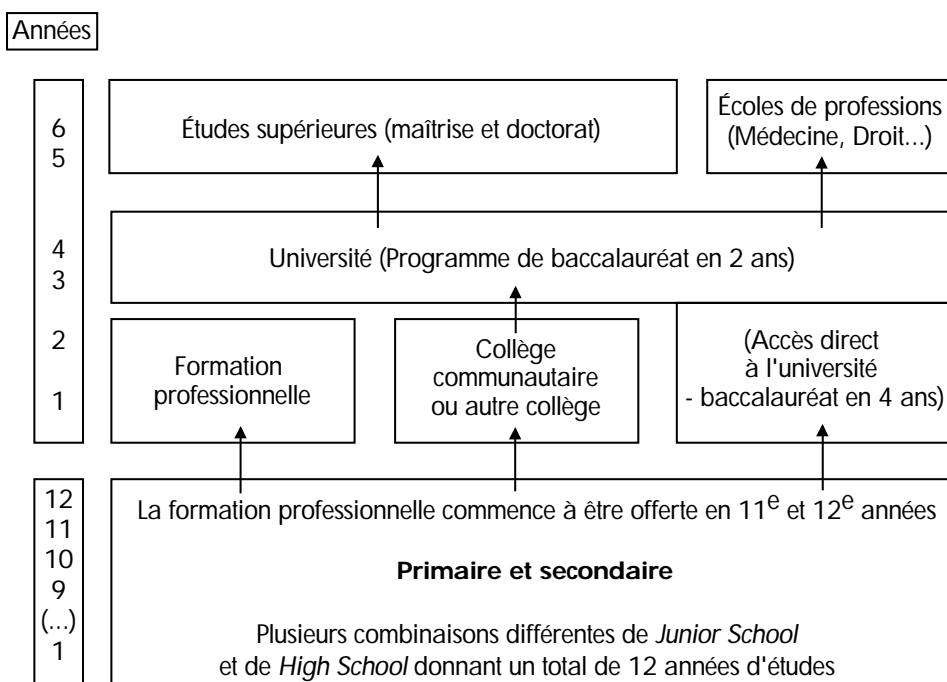
## 1.2.2 Les États-Unis

### L'enseignement primaire et secondaire

De façon générale, comme c'est le cas au Canada, les systèmes d'éducation aux États-Unis varient selon les États, tout en ayant à peu près les mêmes caractéristiques. On compte une ou deux années d'éducation préscolaire suivies de la formation élémentaire débutant vers l'âge de six ans et qui dure de six à huit années. L'enseignement secondaire peut être divisé en deux cycles, à savoir le *junior high school* et le *high school*, comprenant chacun trois ou quatre années. Dans la plupart des cas, les élèves complètent leur formation primaire et secondaire à la 12<sup>e</sup> année, à l'âge de 17 ou 18 ans.

De façon générale, comme c'est le cas au Canada, les systèmes d'éducation aux États-Unis varient selon les États, tout en ayant à peu près les mêmes caractéristiques.

**Tableau 7**  
**Système scolaire américain en 1999**



Source : UNESCO, *World Data on Education*, 1999.

La formation offerte au secondaire comporte souvent plusieurs possibilités de cours aux orientations variées, laissant la possibilité aux élèves de bâtir leur horaire selon leurs intérêts et leurs objectifs. Il est fréquent qu'une  cole secondaire de taille moyenne comporte plus de 200 cours différents. Comme c'est la pratique en Ontario, la plupart des élèves américains choisissent une

orientation d'études mieux définie à la suite de leur 10<sup>e</sup> année. Les choix habituels sont la filière précollégiale; la filière professionnelle menant soit directement au marché du travail, soit à une formation professionnelle postsecondaire ou encore à une filière mixte comprenant des éléments de formation professionnelle et académique. C'est une approche qui donne aux élèves arrivant à la fin du secondaire une grande autonomie pour choisir leur cheminement selon leurs intérêts.

### ***La formation professionnelle***

La formation professionnelle commence au secondaire et se complète souvent par une formation postsecondaire. Les programmes de formation professionnelle sont appliqués également à la formation des adultes et à la formation continue. On compte sept catégories traditionnelles de formation professionnelle : l'agriculture, le marketing et la distribution, la santé, l'économie domestique, la bureautique, la formation technique, le commerce et la formation industrielle. Certains de ces programmes peuvent se poursuivre au niveau postsecondaire grâce à des passerelles offrant des transferts de crédits. Ainsi les finissantes et les finissants de la 12<sup>e</sup> année peuvent continuer leur formation dans un établissement d'enseignement technique ou professionnel ou s'inscrire dans un collège à un programme de deux années ou plus menant à un diplôme de technicien (*Associate Degree*).

*La formation professionnelle commence au secondaire et se complète souvent par une formation postsecondaire.*

### ***L'enseignement postsecondaire***

Le réseau d'enseignement supérieur comprend les collèges, les instituts de technologies, les universités et les écoles professionnelles. Les collèges et les universités d'État (*State College, State University*) sont régis et financés principalement par les gouvernements des États. Chacun des 50 États comporte au moins une université publique et plusieurs collèges. Les collèges et universités privés sont indépendants des gouvernements et comme ils ont des droits de scolarité élevés, leurs effectifs sont peu nombreux comparativement au réseau public. Le baccalauréat s'obtient généralement après quatre années d'études universitaires. On doit ensuite compter plus d'un an pour une maîtrise et trois ou quatre années pour un doctorat.

*Le réseau d'enseignement supérieur comprend les collèges, les instituts de technologies, les universités et les écoles professionnelles.*

Il y a deux types de collège. Premièrement, les *Two Years Colleges* accueillent des finissants du secondaire et sanctionnent les études en décernant un *Associate Degree*. Il est courant de poursuivre ses études à la suite de l'obtention de ce diplôme en faisant transférer les crédits obtenus, ce qui permet d'obtenir un baccalauréat après deux années supplémentaires.

Deuxièmement, les collèges communautaires (*Community College*) qui offrent également des formations de deux ans aux étudiantes et aux étudiants en formation régulière et aux adultes en formation continue résidant sur le territoire desservi. Ces collèges offrent la formation appelée *College Transfer* qui permet ensuite de compléter un baccalauréat dans une université, de même que de la formation professionnelle dans une multitude de disciplines (administration, informatique, infirmerie, mode, hôtellerie, secrétariat, photographie, technicien industriel, etc.). En plus d'être moins sélectifs, ces collèges présentent une alternative plus économique et conviviale, permettant aux étudiantes et aux étudiants de demeurer chez leurs parents.

Les instituts de technologie offrent des programmes de plusieurs niveaux dans les domaines de la science et de la technologie dont certains sont équivalents au baccalauréat. Les instituts techniques sont très semblables aux instituts de technologie, mais ils se concentrent sur des aspects plus spécialisés des technologies, comme la technologie médicale ou l'ingénierie industrielle.

Quant aux écoles professionnelles (arts, musique, ingénierie, administration, médecine, droit, etc.), elles ont des conditions d'admission et de durée de formation qui varient selon les programmes. Par exemple, les étudiantes et les étudiants en médecine doivent faire quatre années de *Premedical Studies* pour accéder au programme de quatre ans de l'école de médecine. Les programmes de droit requièrent trois années à la suite du baccalauréat. Ces écoles sont parfois affiliées à des universités.

### 1.3 Conclusion

Depuis sa mise en place au cours des années soixante, le système d'éducation du Québec a continué son déploiement et sa restructuration. Grâce aux investissements faits sur l'ensemble du territoire, l'accessibilité aux études s'est généralisée et se compare maintenant à celle des autres sociétés développées. L'évolution du système a été l'objet d'analyse et de suivi à la fois par le Ministère, par le Conseil supérieur de l'éducation et par les différents partenaires des ordres d'enseignement qui contribuent à offrir les services éducatifs. Ces efforts ont contribué, au fil des ans, à ajuster, de façon plus ou moins importante, le fonctionnement du système, soit au plan de l'organisation ou du financement, soit au plan de la pédagogie ou des curriculums.

Malgré les progrès accomplis, on a cependant commencé, depuis une dizaine d'années, à soulever des questions sur la performance du système et sa capacité de faire face aux nouveaux défis posés par l'évolution du développement économique et social. Le processus d'ajustements des années soixante-dix et quatre-vingt a fait place à un processus de réforme.

*Depuis sa mise en place au cours des années soixante, le système d'éducation du Québec a continué son déploiement et sa restructuration.*

*Malgré les progrès accomplis, on a cependant commencé, depuis une dizaine d'années, à soulever des questions sur la performance du système.*

*Certains aspects critiques de la situation actuelle du secteur de l'éducation justifient un nouveau débat de fond sur l'organisation de la formation secondaire et collégiale.*

Ainsi, en 1993, le ministère de l'Éducation a amorcé une réforme de l'enseignement collégial afin de renforcer la qualité de la formation offerte par les cégeps. Il y a eu ensuite, en 1995, la tenue des États généraux sur l'éducation dont le rapport final s'intitulait *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*. À la suite de ce rapport, le Ministère a réalisé la restructuration des commissions scolaires et a mandaté un groupe de travail sur la réforme du curriculum de l'enseignement primaire et secondaire, laquelle a débuté en 1999-2000 pour s'échelonner sur plusieurs années. Enfin, dans le cadre de son plan stratégique 2000-2003, le Ministère s'est donné plusieurs cibles pour améliorer la performance du système d'éducation, et ce, pour tous les ordres d'enseignement.

Tout en tenant compte de ces différents efforts de réforme, les prochains chapitres analysent certains aspects critiques de la situation actuelle du secteur de l'éducation qui justifient un nouveau débat de fond sur l'organisation de la formation secondaire et collégiale. D'une part, c'est un système qui coûte relativement cher à la société québécoise et, d'autre part, certains des avantages du modèle mis en place au cours des années soixante sont devenus des handicaps dans le contexte des années 2000. Les États généraux n'ont pas voulu toucher à la question de l'organisation du système d'éducation du Québec; le temps est venu de le faire.

**Tableau 8**  
**Comparaison des cheminements scolaires**  
**en Ontario et au Québec en 2002**

<b>Cheminement pour compléter le premier cycle universitaire</b>	
Ontario	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12   1 2 3 4 <div style="text-align: right;">Université</div>
Québec	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11   1 2   1 2 3 <div style="text-align: right;">Cégep Université</div>
<b>Cheminement pour obtenir un diplôme de formation technique</b>	
Ontario	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12   1 2 3 <div style="text-align: right;">Collège communautaire</div>
Québec	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11   1 2 3 <div style="text-align: right;">Cégep</div>
<b>Cheminement pour obtenir un diplôme de formation professionnelle</b>	
Ontario <sup>(1)</sup>	1 2 3 4 5 6 7 8   1 2 3 4
ou	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10   1 2 3 4
ou	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12   1 2 3 4
Québec	1 2 3 4 5 6 7 8   1   Métiers semi-spécialisés
ou	1 2 3 4 5 6 7 8 9   1 2   Métiers
ou	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10   1 2   spécialisés

Note (1) : La formation requise (8<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup> ou 12<sup>e</sup> année) et la durée des études (1 à 4 ans) varient selon le métier en apprentissage. La majorité des programmes requièrent une 12<sup>e</sup> année.

Sources : ministère de l'Éducation du Québec  
 ministère de l'Éducation de l'Ontario  
 ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario



## Chapitre 2

### La problématique financière du système éducatif

Pour faire une évaluation complète d'une activité du secteur public, il faut en faire l'analyse sous trois aspects, à savoir l'utilisation du service qui est produit, la performance de la production du service et la capacité de l'organisation qui s'en occupe à remplir ses responsabilités à tous les niveaux décisionnels.

En ce qui concerne tout d'abord l'utilisation d'un service public, l'analyse dépend de son utilisation, selon que le service est destiné au fonctionnement gouvernemental ou selon que le service est utilisé par une clientèle externe. Lorsque la clientèle est externe, comme dans le cas des services éducatifs, les deux critères pour juger la qualité de l'utilisation du service sont l'accessibilité et l'équité qui permettent, à chaque citoyenne et à chaque citoyen, d'obtenir le service selon une appréciation juste des besoins, que le service soit sélectif ou universel.

L'analyse de la performance de la production d'un service se fait quant à elle sous deux aspects en distinguant, d'une part, l'efficacité et, d'autre part, l'efficacités, c'est-à-dire le coût du service ou l'atteinte des objectifs visés par la politique gouvernementale. Pour déterminer si les niveaux d'efficacité et d'efficacités sont adéquats, il faut les confronter à des normes de performance qui peuvent découler d'une analyse des différents points de service à l'intérieur du secteur d'activité ou qui font référence à d'autres administrations publiques donnant un service similaire. Les résultats de l'analyse combinée de l'utilisation des services et de la performance de la production servent finalement à évaluer la capacité de la structure organisationnelle à remplir ses responsabilités.

Comme l'accessibilité des services éducatifs est assurée de façon relativement équitable, nous avons fait une analyse du système d'éducation principalement sous l'angle de sa performance, laquelle permettra ensuite d'aborder les questions relatives à l'organisation. Le présent chapitre analyse tout d'abord le sujet de l'efficacité et le suivant analysera l'efficacités des services d'enseignement.

*L'analyse de la performance de la production d'un service se fait sous deux aspects en distinguant, d'une part, l'efficacité et, d'autre part, l'efficacités, c'est-à-dire le coût du service ou l'atteinte des objectifs visés par la politique gouvernementale.*

#### 2.1 L'évolution récente des dépenses en éducation

##### 2.1.1 Les dépenses du ministère de l'Éducation

L'évolution générale des dépenses gouvernementales a été marquée, au cours de la dernière décennie, par la politique budgétaire visant à ramener le déficit gouvernemental à zéro. Durant la période principale de compressions budgétaires qui a duré de 1995-1996 à 1998-1999, les dépenses du ministère de

l'Éducation ont diminué, passant de 10,4 milliards de dollars à 9,6 milliards de dollars. Compte tenu du taux d'inflation, il s'agit d'une baisse réelle de 11,5 %. Elles ont recommencé à croître en 1999-2000 et, dans le dernier budget pour l'année 2003-2004, les crédits prévus atteignent 11,5 milliards de dollars.

**Tableau 9**  
**Évolution des dépenses du ministère de l'Éducation**  
**de 1994-1995 à 2003-2004**

Année	Millions \$	En % des dépenses de programmes
1994-1995	10 446	28,3
1995-1996	10 453	28,4
1996-1997	10 040	28,4
1997-1998	9 449	26,6
1998-1999	9 580	25,2
1999-2000	9 825	25,4
2000-2001	10 130	24,8
2001-2002	10 549	24,8
2002-2003	11 088	25,1
2003-2004	11 485	25,1

Source : Conseil du Trésor, *Crédits 2003-2004, Renseignements supplémentaires*, vol. 4.

*Même en tenant compte des baisses d'effectifs, le secteur de l'éducation a été le secteur le plus touché par les mesures de compressions budgétaires.*

Même en tenant compte des baisses d'effectifs qu'il a connu au cours des dernières années, le secteur de l'éducation a été le secteur le plus touché par les mesures de compressions budgétaires, puisque sa part de dépenses dans le budget total des programmes est passée de 28,3 % en 1994-1995 à 25,2 % en 1998-1999, alors que la part des autres grands secteurs d'activité est restée stable ou a augmenté. C'est le cas pour la santé et les services sociaux dont la part est passée de 35,3 % à 38,4 % durant la même période. Depuis 1999-2000, la part consacrée à l'éducation a été plus stable, fluctuant autour de 25 %.

### 2.1.2 Les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires, des cégeps et des universités

Durant la période de compressions de 1994-1995 à 1998-1999, les dépenses totales de fonctionnement des trois réseaux ont tout d'abord diminué passant de 13,4 milliards de dollars à 12,9 milliards de dollars pour ensuite augmenter à 15,01 milliards de dollars en 2001-2002. Pour l'ensemble de la période, le taux de croissance des dépenses fut de 12,1 %, soit 1,6 % annuellement.

Quand on analyse les dépenses par réseau, on remarque que les cégeps ont eu un taux de croissance des dépenses de 10,9 % durant cette période, comparativement à 14,6 % pour les universités et 11,3 % pour les écoles primaires et secondaires. Toutefois, si on tient compte de l'évolution de l'effectif scolaire, les cégeps ont eu la croissance de la dépense par étudiant la plus rapide, soit 22,6 % de 1994-1995 à 1998-1999, comparativement à 18,1 % pour les universités et 10,0 % pour les écoles primaires et secondaires.

**Tableau 10**  
**Dépenses de fonctionnement du primaire et du secondaire,**  
**du collégial et de l'universitaire au Québec,**  
**en 1994-1995, en 1998-1999 et en 2001-2002, en millions de dollars**

<b>Ordre d'enseignement</b>	<b>1994-1995 (1)</b>	<b>1998-1999 (2)</b>	<b>2001-2002 (3)</b>	<b>Taux de croissance (3) / (1)</b>
Primaire et secondaire				
- Dépense totale	8 123,7	7 749,4	9 040,5	11,3
- Nombre d'élèves ETP <sup>(1)</sup>	1 189 890	1 223 211	1 203 522	1,2
- Dépense par élève	6 827	6 335	7 512	10,0
Collégial				
- Dépense totale	1 914,2	1 991,2	2 123,0	10,9
- Nombre d'étudiants ETP <sup>(1)</sup>	206 587	202 960	186 877	-9,5
- Dépense par étudiant	9 266	9 811	11 360	22,6
Universitaire				
- Dépense totale	3 362,0	3 180,8	3 853,2	14,6
- Nombre d'étudiants ETP	163 107	155 611	158 320	- 2,9
- Dépense par étudiant	20 612	20 441	24 338	18,1
<b>Dépense totale des trois réseaux</b>	<b>13 399,9</b>	<b>12 921,4</b>	<b>15 016,7</b>	<b>12,1</b>

Note (1) : Le nombre d'élèves et d'étudiants est en équivalent à temps plein ou ETP. Pour le collégial et l'universitaire, les temps partiels sont convertis en ETP en divisant par 3,5, soit le facteur utilisé par le ministère de l'Éducation pour calculer les ETP pour l'universitaire.

Source : ministère de l'Éducation du Québec.

## 2.2 Une analyse comparative des dépenses en éducation

L'enjeu financier auquel fait face le système d'éducation du Québec peut être résumé par un indicateur, à savoir la proportion que représente *la dépense globale d'éducation* par rapport à l'ensemble de l'économie (c'est-à-dire la valeur de la production exprimée par le produit intérieur brut (PIB)), comparativement à la même proportion dans d'autres systèmes d'éducation. Cette méthode d'analyse comparative est très utilisée par les gouvernements et les organismes internationaux comme l'OCDE. Le ministère de l'Éducation l'utilise également dans ses documents d'information. Toutefois, il est important de bien comprendre le bien-fondé d'une telle approche afin d'en tirer les bonnes conclusions.

### 2.2.1 Le bien-fondé des comparaisons sur la base du PIB

L'utilité des comparaisons de dépenses sur la base du PIB est de donner des balises pour la gestion du secteur public afin de savoir si un État dépense suffisamment, pas assez ou trop pour un secteur d'activité. Les conclusions qu'on tire de ces comparaisons sont valables à la condition toutefois d'avoir une vision intégrée de l'ensemble des contraintes qui conditionnent cette gestion. On entend par vision intégrée la recherche d'un équilibre au plan budgétaire entre les quatre éléments suivants : la capacité fiscale et financière, les besoins de services, le poids de l'endettement et l'environnement économique.

*L'utilité des comparaisons de dépenses sur la base du PIB est de donner des balises pour la gestion du secteur public à la condition toutefois d'avoir une vision intégrée de l'ensemble des contraintes qui conditionnent cette gestion.*

La capacité fiscale est l'élément de la politique budgétaire qui détermine la marge de manœuvre dont dispose un gouvernement pour offrir des services à la population. Elle dépend de la richesse produite par l'économie et elle est limitée par la nécessité pour un gouvernement de maintenir le fardeau fiscal de ses contribuables à un niveau compatible avec les exigences du développement économique. Comme la capacité fiscale dépend de la richesse produite par l'économie, la façon habituelle de mesurer le fardeau relatif des impôts et des dépenses publiques est donc de calculer le pourcentage qu'ils représentent par rapport au PIB et de les comparer à ceux d'une autre province ou d'un autre pays.

En plus de la capacité fiscale, il faut aussi tenir compte du fait que le gouvernement du Québec reçoit du gouvernement fédéral des paiements de péréquation afin de compenser la valeur inférieure du PIB québécois par rapport à celui des autres provinces. La péréquation a donc pour effet d'accroître la capacité fiscale, ce qui permet au gouvernement du Québec d'offrir un niveau général de services semblable en moyenne à celui des autres provinces et d'avoir un poids relatif de ses dépenses en pourcentage du PIB qui soit plus élevé qu'il ne le serait autrement.

Il y a malheureusement une contrainte supplémentaire dont il faut tenir compte : le Québec est, avec Terre-Neuve, la province la plus endettée au Canada, ce qui entraîne un coût supplémentaire pour le service de la dette. Pour garder l'équilibre budgétaire dans une telle condition, ce fardeau supplémentaire de dépenses doit être supporté soit par une baisse des dépenses de programmes ou par une hausse du fardeau fiscal.

En d'autres mots, en raison de son endettement, le Québec est obligé de faire un compromis entre le fardeau fiscal relatif des contribuables et les besoins de services publics. Ce compromis ne peut pas *a priori* être fait uniquement aux dépens des besoins de services. Dans la présente étude, nous avons choisi l'option d'essayer de répondre aux besoins de base du secteur de l'éducation en poursuivant toutefois un objectif rigoureux de performance du système de façon à éliminer les dépenses non justifiées. Cette option peut avoir comme résultat, si elle est appliquée pour l'ensemble des secteurs budgétaires, d'avoir un fardeau fiscal plus élevé pour financer le service de dette excédentaire. Mais c'est la seule option qui permet une approche cohérente.

*En raison de son endettement, le Québec est obligé de faire un compromis entre le fardeau fiscal relatif des contribuables et les besoins de services publics en poursuivant toutefois un objectif rigoureux de performance du système de façon à éliminer les dépenses non justifiées.*

## 2.2.2 L'évolution de la dépense globale d'éducation au Québec en pourcentage du PIB depuis 1994-1995

Pour établir les comparaisons en termes de PIB, le ministère de l'Éducation utilise un concept de *dépense globale d'éducation* dans lequel sont incluses les dépenses de fonctionnement et d'immobilisation des établissements publics et privés de tous les ordres d'enseignement ainsi que les autres dépenses du Ministère liées à l'enseignement. Il s'agit donc des dépenses de tout ce qui est inclus dans la comptabilité scolaire, tant au secteur privé qu'au public.

**Tableau 11**

**Évolution de la dépense globale d'éducation en pourcentage du PIB, par ordre d'enseignement au Québec, en 1994-1995 et en 2001-2002**

Ordre d'enseignement	1994-1995	2001-2002
	en %	
Primaire et secondaire	4,77	3,94
Collégial	1,12	0,92
Universitaire	1,91	1,68
Sous total	7,80	6,54
Autres dépenses (1)	0,73	0,86
<b>Total</b>	<b>8,53</b>	<b>7,40</b>

Note (1) : Les autres dépenses sont celles financées par Développement des ressources humaines Canada de même que les dépenses pour la formation donnée dans les pénitenciers et les dépenses des écoles de métiers privées, les écoles d'art, les écoles de musique, etc.

Source : ministère de l'Éducation du Québec.

En 1994-1995, la dépense globale d'éducation au Québec représentait 8,53 % du PIB, dont 4,77 % pour l'enseignement primaire et secondaire, 1,12 % pour l'enseignement collégial et 1,91 % pour l'universitaire. À la suite des compressions budgétaires et des baisses d'effectifs survenus durant la période, l'importance relative du secteur a diminué et le rapport de la dépense sur le PIB est passé au total de 8,53 % à 7,40 %. C'est l'enseignement primaire et secondaire qui a subi la plus forte baisse de 4,77 % à 3,94 %. L'universitaire a aussi baissé, passant de 1,91 % à 1,68 % tandis que le collégial passait de 1,12 % à 0,92 %.

### 2.2.3 La comparaison avec les autres régions du Canada

Le tableau 12 fait la comparaison du poids de *la dépense globale d'éducation* entre le Québec et les trois autres régions du Canada en prenant toutefois uniquement les dépenses des ordres d'enseignement et en excluant celles correspondant aux autres dépenses (voir le tableau 11). On remarque dans le tableau 12 qu'il y a une grande variation entre les quatre régions du Canada, les provinces de la région de l'Atlantique dépensant beaucoup plus que le Québec, tandis que l'Ontario et l'Ouest dépensent beaucoup moins.

*Il y a une grande variation entre les quatre régions du Canada, les provinces de la région de l'Atlantique dépensant beaucoup plus que le Québec, tandis que l'Ontario et l'Ouest dépensent beaucoup moins.*

Pour établir les écarts interrégionaux, on peut soit prendre *la moyenne canadienne* ou *le reste du Canada*. Si on prend la moyenne canadienne (5,7 %), on constate que le Québec (6,5 %) a un écart de 0,8 point de pourcentage mais, par rapport au reste du Canada qui avait un ratio de 5,5 %, l'écart passe à 1,0 % du PIB. Puisque la valeur du PIB au Québec était de 229,6 milliards de dollars, ces deux comparaisons suggèrent que le Québec aurait eu une dépense excédentaire soit de 1,8 ou de 2,3 milliards de dollars. Ces écarts sont relativement élevés, mais lequel est le plus juste?

**Tableau 12**  
**Dépense globale d'éducation<sup>(1)</sup> primaire et secondaire, collégiale**  
**et universitaire au Québec et dans les autres régions du Canada**  
**en pourcentage du PIB en 2001-2002**

Régions du Canada	Région seule	Reste du Canada <sup>(2)</sup>
en %		
Atlantique	6,8	5,6
Québec	6,5	5,5
Ontario	5,2	6,0
Ouest	5,5	5,8
Canada	5,7	

Notes : (1) La dépense globale exclut les autres dépenses, voir note du tableau 11.

(2) Le ratio « reste du Canada » est calculé pour chaque région. Les données pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest n'ont pas été incluses dans les calculs.

Source : ministère de l'Éducation du Québec.

Ces formes de comparaison ont en fait trois lacunes. Premièrement, elles ne tiennent pas compte des besoins. Deuxièmement, elles n'intègrent pas l'effet de la péréquation qui a été expliqué précédemment et qui se traduit par une hausse de la capacité financière des provinces moins riches. Troisièmement, en ce qui concerne *le reste du Canada*, la comparaison établit une norme de référence différente pour chaque région puisque *le reste du Canada* est évidemment différent pour chacune d'elles avec le résultat que les régions plus pauvres ont une norme plus contraignante que les régions plus riches, l'écart le plus important étant entre l'Ontario et le Québec (6,0 % et 5,5 %).

Pour corriger ces difficultés, il faut avoir une norme qui n'est pas directement basée sur la moyenne canadienne ou celle des « autres régions ». Nous avons donc développé une nouvelle approche, en partant de la dépense globale pour l'éducation au Canada qui était égale à 5,7 % du PIB en 2001-2002, ce qui équivaut à 61,9 milliards de dollars (voir le tableau 13). Cette dépense a été distribuée entre les quatre régions en proportion de la population des 5 à 24 ans, laquelle représente la base de la clientèle scolaire. Les taux de scolarisation diminuent évidemment du primaire à l'universitaire, mais comme ces différences sont en partie compensées par les coûts plus élevés de l'enseignement postsecondaire, le pourcentage de la population des 5 à 24 ans peut être pris comme une première approximation d'une norme des besoins en éducation.

*Ces formes de comparaison ont en fait trois lacunes et pour corriger ces difficultés, il faut avoir une norme qui n'est pas directement basée sur la moyenne canadienne ou celle des « autres régions ».*

La proportion de la dépense globale normalisée par rapport au PIB donne une nouvelle norme de référence, tenant compte des besoins et des conditions qui affectent les coûts propres à chaque région.

En distribuant ainsi la dépense globale d'éducation, on obtient pour chaque région un niveau de *dépense globale d'éducation* comparable entre toutes les régions canadiennes quant aux besoins et uniforme quant aux coûts. Cette dépense uniforme n'est toutefois pas réaliste, car elle ne respecte pas les niveaux différents de rémunération selon les provinces. Elle a donc été normalisée en utilisant un indice basé sur le salaire hebdomadaire moyen (tableau 14). La proportion de la dépense globale normalisée par rapport au PIB donne ainsi une nouvelle norme de référence, tenant compte des besoins et des conditions qui affectent les coûts propres à chaque région. C'est donc une norme qui respecte les critères de l'approche intégrée décrits à la section 2.2.1 et elle est ainsi plus équitable que celle basée sur la « moyenne du reste du Canada ».

**Tableau 13**  
**Calcul d'une dépense globale normalisée d'éducation**  
**en 2001-2002**

Régions	1- Dépenses globale réelle		2- Dépense globale uniforme <sup>(1)</sup> en M\$	3- Dépense globale normalisée <sup>(2)</sup>		4- Dépense excédentaire (1) - (3) = (4)	
	en M\$	en % du PIB		en M\$	en % du PIB	en M\$	en % du PIB
Atlantique	4 253	6,8	4 733	4 284	6,8	-31	0,0
Québec	15 017	6,5	14 238	13 669	6,0	+1 348	+0,6
Ontario	23 260	5,2	23 322	24 415	5,5	-1 155	-0,3
Ouest	19 334	5,5	19 571	19 496	5,6	-162	-0,1
<b>Canada</b>	<b>61 864</b>	<b>5,7</b>	<b>61 864</b>	<b>61 864</b>	<b>5,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Notes : (1) La dépense uniforme correspond à la dépense totale du Canada répartie selon la proportion de la population des 5 à 24 ans.

(2) La dépense globale a été normalisée en supposant les salaires équivalents à 80 % des coûts totaux et en utilisant un indice basé sur le salaire hebdomadaire moyen.

Source : ministère de l'Éducation du Québec.

**Tableau 14**  
**Salaire hebdomadaire et PIB des régions du Canada en 2001**

Régions	Salaire hebdomadaire moyen \$	Salaire hebdomadaire moyen en % de la moyenne canadienne	PIB aux prix du marché M\$
Atlantique <sup>(1)</sup>	583	87,4	62 951
Québec	628	94,2	229 617
Ontario	713	106,9	443 852
Ouest <sup>(1)</sup>	658	98,7	350 190
Canada	667		1 086 610

Note : (1) Le salaire moyen de la région de l'Atlantique et celui de l'Ouest ont été calculés en faisant la moyenne des salaires des provinces de chaque région pondérée par l'emploi.

Source : Statistique Canada, *Cansim* et *Comptes économiques provinciaux*

Le tableau 13 résume les principales données relatives au calcul de la dépense globale normalisée et de la dépense excédentaire en éducation. Les régions de l'Atlantique et de l'Ouest sont pour ainsi dire en équilibre puisque leur dépense réelle est égale à leur dépense normalisée. Dans le cas du Québec, la dépense réelle serait supérieure de 1,3 milliard de dollars à la dépense normalisée, tandis que l'Ontario est dans une situation tout à fait inverse puisque sa dépense globale est de 1,2 milliard de dollars inférieure à ce qu'elle devrait être sur une base normalisée. Ceci ne veut toutefois pas dire que les services éducatifs de l'Ontario ne répondent pas aux besoins de sa population : seule une analyse détaillée permettrait de le vérifier. Cet écart entre le Québec et l'Ontario existe d'ailleurs depuis plus de deux décennies.

### 2.3 Les causes de la dépense globale excédentaire au Québec

Comment expliquer que la dépense globale en éducation au Québec soit supérieure de 1,3 milliard de dollars? Il n'est pas facile de donner une réponse précise en raison du grand nombre de facteurs qui peuvent influencer la production des services éducatifs. Il y a, d'une part, la demande et les besoins qui la sous-tendent et, d'autre part, tout ce qui conditionne l'offre des services. Pour analyser plus facilement la question, on peut ainsi séparer les facteurs en trois catégories.

- Les facteurs qui entraînent une différence d'efficacité des services éducatifs et qui ont tous un effet sur les coûts de formation d'un élève, c'est-à-dire les coûts relatifs des ressources utilisées et la durée de formation.

*Il y a deux causes possibles pour expliquer la dépense excédentaire : ou bien le coût de formation des élèves est trop élevé, ou bien il y a trop d'élèves qui restent trop longtemps dans le système.*

*L'efficacité dans les services éducatifs peut être définie comme le coût comparatif de formation d'un élève.*

*Pour que l'analyse soit juste, il faut toutefois définir une norme de référence qui tienne compte de la situation économique de chaque région.*

- Les facteurs qui entraînent une différence dans la demande des services éducatifs et qui se reflètent par une variation des taux de fréquentation scolaire dans les ordres d'enseignement postsecondaire.
- Les facteurs résiduels découlant de besoins spéciaux ou de caractéristiques propres à un système d'éducation.

Cela revient à dire qu'il y a deux causes possibles pour expliquer la dépense excédentaire : ou bien le coût de formation des élèves est trop élevé, ou bien il y a trop d'élèves qui restent trop longtemps dans le système.

Nous aborderons tout d'abord les facteurs concernant l'efficacité et les facteurs qui influencent la demande seront ensuite analysés. Les facteurs résiduels seront discutés en dernier lieu.

### **2.3.1 L'efficacité et les coûts relatifs de production des services éducatifs**

L'efficacité dans les services éducatifs peut être définie comme le coût comparatif de formation d'un élève. La première série de facteurs qui est à la base de l'efficacité a trait aux ressources qui sont utilisées pour la production des services éducatifs. Les quantités et les prix de ces ressources déterminent les coûts relatifs de production et, pour comparer la situation au Québec à celle des autres provinces, nous allons utiliser une estimation du ministère de l'Éducation de la dépense globale par élève par ordre d'enseignement, pour les quatre régions du Canada. L'analyse des écarts de dépenses globales permet de vérifier l'existence de coûts excédentaires.

Pour que l'analyse soit juste, il faut toutefois définir une norme de référence qui tienne compte de la situation économique de chaque région. Comme il a été fait précédemment pour les comparaisons en termes de PIB, l'approche fut de supposer que les coûts unitaires des services éducatifs par élève devraient tenir compte du niveau de rémunération moyenne dans chaque province (pour la portion équivalente aux salaires, c'est-à-dire 80 %).

Le tableau 15 résume les principales données concernant le calcul de l'écart de la dépense normalisée par élève et par ordre d'enseignement entre le Québec et le Canada dans son ensemble. L'écart de la dépense globale calculée selon la méthode utilisée est de 246 \$ au primaire et secondaire, de 648 \$ au collégial et de moins 9 \$ à l'universitaire. En pourcentage de la dépense normalisée, l'écart le plus important est au collégial, soit 5,3 %, tandis qu'il est de 3,2 % au primaire et secondaire et pratiquement nul pour l'universitaire. Au total, il s'agit d'un coût excédentaire de 408 millions de dollars. Les deux principaux facteurs qui peuvent expliquer ce coût excédentaire sont soit le nombre d'enseignants ou les dépenses d'administration.

**Tableau 15**  
**Calcul de la dépense globale excédentaire en éducation par élève**  
**et par ordre d'enseignement en 2001-2002**

Dépense globale d'éducation par élève	Primaire et secondaire	Collégial	Universitaire
1- Au Québec	7 499 \$	12 316 \$	17 491 \$
2- Au Canada	7 606 \$	12 236 \$	18 352 \$
3- Dépense normalisée pour le Québec <sup>(1)</sup>	7 253 \$	11 668 \$	17 500 \$
Écart (ligne 3 – ligne 1)			
- par élève	246 \$	648 \$	- 9 \$
- en % de la dépense normalisée	3,2 %	5,3 %	0,0 %
- total	296,6 M\$	111,7 M\$	0,0 M\$

Note : (1) Dépense globale moyenne de l'ensemble du Canada multipliée par l'indice du salaire hebdomadaire moyen du Québec pour la portion équivalente aux salaires

Source : ministère de l'Éducation du Québec.

### ***La dépense excédentaire au secteur primaire et secondaire***

En ce qui concerne tout d'abord le secteur primaire et secondaire, la dépense excédentaire semble s'expliquer par un rapport élèves/éducateur<sup>1</sup> plus généreux au Québec, soit 14,6 en 2001-2002 comparativement à 15,8 pour l'ensemble du Canada. Comme il y avait 1 203 522 élèves, l'écart de 1,2 représentait 6 280 éducateurs de plus. Au salaire moyen de 51 262 \$, ceci équivalait à une dépense de 322 millions de dollars. Si on ajoutait à cette dépense les coûts de soutien, le montant total serait plus élevé que la dépense globale excédentaire estimée au tableau 14.

Cette situation s'explique, entre autres, par l'existence d'un encadrement précis dans la convention collective du personnel enseignant quant à l'établissement de la tâche des enseignantes et des enseignants. Rappelons à ce propos que, dans le reste du Canada, les grands paramètres encadrant la tâche du personnel enseignant sont établis par la loi alors que ce cadre est négocié au Québec. Ainsi, la convention collective exige, lors de la détermination du nombre d'enseignantes et d'enseignants et de leur répartition, le respect de diverses balises :

- un temps moyen d'enseignement pour l'ensemble des enseignants d'une catégorie définie par la convention collective (20 heures 30 minutes par semaine au préscolaire et primaire, 17 heures 5 minutes par semaine au secondaire);

*En ce qui concerne le secteur primaire et secondaire, la dépense excédentaire semble s'expliquer par un rapport élèves/éducateur plus généreux au Québec, soit 14,6 en 2001-2002, comparativement à celui pour l'ensemble du Canada, soit 15,8.*

<sup>1</sup> Le mot « éducateur » signifie qu'il s'agit d'un enseignant ou d'un professionnel.

- une tâche éducative (temps en présence des élèves) maximale pour chaque enseignant (23 heures par semaine au préscolaire et primaire, 20 heures par semaine au secondaire);
- une tâche complémentaire correspondant à la différence entre 27 heures par semaine et le nombre d'heures de la tâche éducative;
- des règles de formation de groupe d'élèves établies pour chaque catégorie d'élèves. Par exemple, la convention prévoit qu'une commission scolaire doit constituer des groupes en première année du primaire comptant en moyenne 18 élèves et au maximum 20.

Ajoutons également que l'offre de service aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) impose aux commissions scolaires le respect d'un encadrement encore plus exigeant qui s'avère particulièrement coûteux.

*Les commissions scolaires doivent mettre en application des règles de gestion qui ne permettent pas une utilisation optimale des ressources.*

Les commissions scolaires doivent donc mettre en application des règles de gestion qui ne permettent pas une utilisation optimale des ressources, ce qui explique en partie le résultat mentionné précédemment. De plus, ces règles ne tiennent pas compte de l'environnement particulier dans lequel évolue une école. Les besoins d'une école comptant 150 élèves du primaire et du secondaire en Gaspésie sont pourtant nettement différents de ceux d'une école secondaire de 3 000 élèves dans la région de Montréal.

### ***La dépense excédentaire au niveau collégial***

*On peut supposer qu'il existe aussi un nombre comparativement plus élevé d'enseignantes et d'enseignants au collégial par rapport à ce qui existe ailleurs au Canada.*

Quant à l'enseignement collégial, l'explication de la dépense globale excédentaire doit tenir compte du fait que cet ordre d'enseignement n'a pas d'équivalent exact dans les autres provinces et que les comparaisons de coût par élève sont approximatives. Ceci étant dit, il existe trois raisons qui permettent de croire que l'écart calculé de 112 millions de dollars est fondé.

La première raison concerne le niveau des ressources utilisées pour la formation, notamment le nombre d'étudiants par enseignant. Le rapport étudiants/enseignant était de 12,6 en 2001-2002, mais le ministère de l'Éducation ne publie pas d'évaluation comparable pour le Canada, comme c'est le cas pour l'enseignement primaire et secondaire.

On sait toutefois que les conditions de travail du personnel enseignant des cégeps sont généralement considérées comme étant généreuses et, compte tenu du modèle de convention collective s'appliquant dans le secteur de l'éducation au Québec, on peut supposer qu'il existe aussi un nombre comparativement plus élevé d'enseignantes et d'enseignants au collégial par rapport à ce qui existe ailleurs au Canada. Cette hypothèse est d'autant plus plausible qu'environ 50 % des étudiantes et des étudiants des cégeps seraient en fait intégrés à d'autres cycles d'enseignement dans les autres provinces. On remarque de plus que le

rapport élèves/enseignant a diminué au cours des dernières années, passant de 14,3 en 1989-1990 à 12,6 en 2001-2002. Si l'écart du nombre d'étudiants par rapport à l'ensemble du Canada était relativement semblable à celui de l'enseignement primaire et secondaire, il serait de 1,0 (13,6 par rapport à 12,6), ce qui correspondrait à 1 000 enseignantes et enseignants pour une dépense supplémentaire de 55 millions de dollars.

L'organisation de la tâche de l'enseignant au collégial permet de comprendre le bien-fondé de notre hypothèse. Les dispositions des conventions collectives encadrent en effet, de façon très précise, le nombre d'enseignants devant être embauchés par le cégep et sanctionnent le non-respect de cette règle par l'ajout des ressources manquantes par le cégep l'année suivante. Fortement inspirée du modèle universitaire, la tâche du personnel enseignant du collégial comporte un nombre d'heures d'enseignement minimal (entre 12 et 16 heures par semaine) réparti sur une période annuelle maximale de 30 semaines (soit l'équivalent de deux sessions de 15 semaines). Plus précisément, le Règlement sur le régime des études collégiales prévoit la dispensation de deux sessions de 82 jours de classe (article 18). Or, cette charge, moins lourde qu'au primaire et au secondaire, n'est pas accompagnée d'une obligation de recherche, de publication ou d'une autre forme d'activité de rayonnement professionnel, comme c'est le cas pour leurs collègues des universités.

L'hypothèse qui est avancée au sujet du nombre d'enseignants est de plus reliée à la deuxième raison qui explique de façon plus globale l'écart de 112 millions de dollars. Il s'agit du phénomène de la concomitance qui découle du fait que l'enseignement technique se fait dans le même établissement que l'enseignement préuniversitaire afin de donner à toutes les étudiantes et à tous les étudiants une formation générale qui s'inspire d'une même approche. La concomitance a comme conséquence d'alourdir la formation technique par rapport à la formation préuniversitaire qui cherche, quant à elle, à se rapprocher du modèle de la formation universitaire. Cette organisation de l'enseignement entraîne donc une utilisation de ressources qui est cause d'inefficacité, laquelle se reflète dans le faible taux de diplomation en formation technique et par le retour des élèves des cégeps vers la formation professionnelle dans laquelle ils constituent 50 % de la clientèle.

Il reste, enfin, à souligner que le cheminement particulier des élèves qui suivent la filière de la formation préuniversitaire impose au système d'éducation québécois des coûts comparatifs d'administration plus élevés. Comme nous l'expliquerons au chapitre 4, la réorganisation de l'enseignement collégial pourrait se traduire par des économies potentielles se situant entre 70 millions de dollars et 100 millions de dollars. Comme les effectifs en formation préuniversitaire représentent environ 50 % des effectifs des cégeps, on peut dire que la moitié des économies potentielles correspondent à des coûts excédentaires d'administration que le système d'éducation dans les autres provinces n'a pas à supporter.

*Le phénomène de la concomitance découle du fait que l'enseignement technique se fait dans le même établissement que l'enseignement préuniversitaire.*

*Le cheminement particulier des élèves qui suivent la filière de la formation préuniversitaire impose au système d'éducation québécois des coûts comparatifs d'administration plus élevés.*

### 2.3.2 L'efficacité et la durée de formation

En plus des coûts trop élevés de production des services éducatifs, le système d'éducation du Québec fait face à un autre problème d'efficacité relié à une durée trop longue de formation. La question se pose de la manière suivante : par rapport à la durée théorique prévue pour chaque ordre d'enseignement, quel est l'écart qui devrait être considéré normal.

Selon les données du ministère de l'Éducation, la durée moyenne des études en 2001-2002 était de 11,2 années pour l'obtention du diplôme secondaire, de 13,6 et de 15,0 années pour le diplôme collégial en formation préuniversitaire ou technique et de 17,2 années pour le baccalauréat. L'écart entre la durée théorique et la durée observée pour le diplôme d'études secondaires était donc de 0,2 ans, ce qui est minime par rapport à la durée totale de 11 ans. Une fois qu'on tient compte de ce premier écart, ceux pour le diplôme d'études collégiales sont beaucoup plus importants, soit respectivement 0,4 et 0,8 en formation préuniversitaire ou technique qui sont supposées durer deux ou trois ans.

En ce qui concerne tout d'abord la formation préuniversitaire, cet écart n'a pas sa raison d'être, compte tenu que cet ordre d'enseignement en est un de passage et qu'il est relativement court. Dans les systèmes d'éducation des autres provinces, cet ordre n'existe pas et il est raisonnable de penser que le partage des deux années entre les ordres d'enseignement secondaire et universitaire n'aurait pas pour effet d'augmenter la durée du diplôme d'études secondaires ou du baccalauréat.

Pour ce qui est de la formation technique, il serait difficile de n'avoir aucune tolérance par rapport au cheminement plus long d'une partie des élèves et, en l'absence d'une norme à cet égard, on peut supposer qu'une partie de l'écart, que nous fixons par hypothèse à 0,5 année, constitue une marge d'amélioration possible de la performance. Quant au baccalauréat, comme la durée théorique varie entre trois et quatre années selon la discipline, la durée observée de 3,6 n'est pas à première vue élevée.

En résumé, comme le montre le tableau 16, c'est au collégial que la différence de performance liée à la durée des études paraît significative. Le coût de ce facteur pour le système d'éducation a été calculé pour les élèves de la cohorte d'élèves de 1999-2000 qui ont obtenu leurs diplômes (68,6 % en formation préuniversitaire et 57,3 % en formation technique) et il est estimé à 271 millions de dollars pour l'année 2001-2002.

*C'est au collégial que la différence de performance liée à la durée des études paraît significative. Le coût de ce facteur est évalué à 271 millions de dollars pour l'année 2001-2002.*

**Tableau 16**

**Calcul du coût excédentaire lié à la durée de formation au collégial pour la cohorte d'étudiantes et d'étudiants en 1999-2000**

	Formation préuniversitaire	Formation technique
Nombre d'étudiants	42 967	34 708
Taux de diplomation (durée prescrite) <sup>(1)</sup>	42,7 %	32,0 %
Taux de diplomation (sans limite) <sup>(2)</sup>	68,6 %	57,3 %
Étudiants diplômés	29 475	19 887
Coût annuel de formation par diplômé	10 710 \$	14 556 \$
Durée excédentaire	0,4 année	0,5 année
Coût par élève de la durée excédentaire	4 284 \$	7 278 \$
Coût excédentaire total	126,3 M\$	144,7 M\$

Notes : (1) La durée prescrite est de 2 ans pour la formation préuniversitaire et de 3 ans pour la formation technique.

(2) Si l'on ne tient pas compte d'une limite dans le temps pour obtenir le diplôme.

Source : ministère de l'Éducation du Québec

### 2.3.3 La demande des services éducatifs

Lorsque nous avons fait l'analyse de la dépense globale de l'éducation au Québec à la section 2.2.2, nous avons estimé qu'il y avait une dépense excédentaire d'environ 1,348 million de dollars en 2001-2002. L'analyse des causes possibles pouvant expliquer cet écart a ensuite révélé que la différence d'efficacité équivalait à 408 millions de dollars et que la durée de la formation à l'enseignement collégial entraînait un coût supplémentaire de 271 millions de dollars. Il reste donc un montant non expliqué de 670 millions de dollars.

La durée et la différence d'efficacité ont pour effet d'accroître le coût de formation. La seule autre cause systémique pouvant expliquer le montant résiduel est le nombre d'étudiantes et d'étudiants, c'est-à-dire le volume de services éducatifs découlant d'une demande plus forte que dans l'ensemble du Canada. À cet égard, on peut dire, premièrement, que ce facteur ne joue pas pour les jeunes à l'école primaire et secondaire puisque l'enseignement est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans. Deuxièmement, pour l'université, le taux d'obtention d'un diplôme d'études universitaires est légèrement inférieur au Québec (27,3 % en 1999) à celui de l'ensemble du Canada (29,3 %). Le problème de la demande excédentaire se situerait donc entre la fin du secondaire et le premier diplôme universitaire.

*La durée de formation et la différence d'efficacité ont pour effet d'accroître le coût de formation. La seule autre cause systémique pouvant expliquer le montant résiduel est le nombre d'étudiantes et d'étudiants au collégial.*

Pour expliquer la demande excédentaire de services éducatifs, on peut évoquer quatre facteurs qui sont d'une certaine façon reliés et qui découlent de caractéristiques connues du système d'éducation au Québec :

- le nombre élevé d'adultes à l'enseignement secondaire et collégial, devant revenir aux études pour obtenir un diplôme d'études professionnelles;
- l'effet de ralentissement dans le cheminement des élèves choisissant la filière préuniversitaire causé par l'existence de l'ordre d'enseignement collégial;
- l'impact du faible niveau des droits de scolarité sur le prolongement des études;
- le nombre élevé d'étudiantes et d'étudiants de 17 à 24 ans poursuivant des études collégiales et universitaires sans se rendre à l'obtention d'un diplôme.

Plusieurs indices montrent que ces quatre facteurs existent. En ce qui concerne le premier de ces facteurs, le taux d'accès des jeunes à la formation professionnelle lors de leurs études secondaires est reconnu comme étant beaucoup trop bas par rapport à d'autres sociétés développées. Cette situation sera décrite plus en détails au prochain chapitre. Le manque de qualification les oblige donc à revenir aux études comme jeunes adultes ou même plus tard au cours de leur vie. Ce retour se traduit par un nombre supplémentaire d'élèves qui n'existerait pas si une formation adéquate avait été donnée au moment normal du cheminement d'un élève régulier. En 1999, la Fédération des commissions scolaires avait estimé que la clientèle de la formation professionnelle était alors composée à 50 % d'élèves qui avaient déjà effectué un passage à l'enseignement collégial, détour qui aurait occasionné des dépenses pouvant atteindre 45 millions de dollars.<sup>2</sup>

Le deuxième facteur, appelé effet de ralentissement dans le cheminement, est causé par la sortie et la rentrée d'un ordre d'enseignement à un autre. C'est un effet connu des éducatrices et des éducateurs qui remarquent que les étudiantes et les étudiants sont moins intéressés à leurs études lors du dernier semestre de fin de cycle lorsqu'ils savent qu'ils ont été admis au cégep ou à l'université. Lorsqu'ils commencent ensuite leur nouveau cycle de formation, le premier semestre en est un d'adaptation et d'orientation. Comme on remarque en plus que la durée de formation préuniversitaire dure 0,4 année de plus que ce qui serait autrement nécessaire, l'existence d'un ordre d'enseignement collégial distinct a finalement comme conséquence de garder dans le système un plus grand nombre d'étudiants.

*L'existence d'un ordre d'enseignement collégial distinct a comme conséquence de garder dans le système un plus grand nombre d'étudiants.*

---

<sup>2</sup> Fédération des commissions scolaires, *La formation professionnelle dans les commissions scolaires - Une stratégie pour le développement du Québec*, juin 1999.

Le troisième facteur évoqué pour expliquer la demande excédentaire des services éducatifs est l'impact du faible niveau des droits de scolarité comparativement aux autres provinces qui imposent des droits plus élevés à la fois au collégial et à l'universitaire. En 2001-2002, les droits pour les études universitaires étaient de 1 851 \$ au Québec et 3 749 \$ en moyenne dans l'ensemble du Canada où l'obtention du baccalauréat est basée sur quatre années d'études, comparativement à trois années au Québec. Ce faible niveau contribue à accroître le nombre d'étudiantes et d'étudiants de 17 à 24 ans poursuivant des études collégiales et universitaires sans se rendre à l'obtention d'un diplôme. Ce problème est tel que le ministère de l'Éducation en a fait une priorité de son plan stratégique 2000-2003.

*Il est possible de vérifier l'hypothèse de la demande excédentaire en comparant les taux de fréquentation scolaire pour la population des 15 à 24 ans au Québec.*

Il est difficile de préciser l'apport exact des différents facteurs qui ont été retenus comme causes possibles de la demande excédentaire des services éducatifs, mais il est possible d'en vérifier l'hypothèse en comparant les taux de fréquentation scolaire pour la population des 15 à 24 ans au Québec et au Canada. Le tableau 17 présente le pourcentage de personnes des groupes d'âge 15 à 19 ans et 20 à 24 ans poursuivant en 1996 et en 2001 des études à plein temps au Québec et dans l'ensemble du Canada.

**Tableau 17 - Pourcentage de personnes étudiant à temps plein, groupe d'âge des 15 à 24 ans en 1996 et en 2001**

	1996	2001
	En %	
Québec		
15 à 19 ans	82,6	80,4
20 à 24 ans	41,6	41,4
15 à 24 ans	62,6	60,4
Canada		
15 à 19 ans	78,5	73,1
20 à 24 ans	39,1	39,6
15 à 24 ans	59,1	56,8

Sources : Institut de la statistique du Québec  
Statistique Canada

On remarque que les pourcentages ont eu tendance à diminuer durant la période pour le groupe d'âge des 15 à 19 ans et qu'ils sont restés presque stables pour les 20 à 24 ans. L'élément le plus significatif est toutefois la différence du taux de fréquentation scolaire entre le Québec et le Canada, différence qui était en 2001 de 7,3 points de pourcentage pour les 15 à 19 ans et de 1,8 point pour les 20 à 24 ans (comparativement à 9,0 et 2,4 points de pourcentage par

rapport au reste du Canada), ce qui correspond respectivement à 33 730 et à 8 770 étudiants. Il est difficile, à partir de cette information, de savoir à quel ordre d'enseignement seraient inscrits ces étudiantes et ces étudiants, mais compte tenu de l'âge élevé des élèves en formation professionnelle et de l'aller et retour entre la formation collégiale et la formation professionnelle, on peut supposer que l'écart de fréquentation scolaire se situe surtout au carrefour de la formation professionnelle et technique. Si on prend le coût moyen d'un étudiant en formation technique (14 556 \$) comme reflétant le coût de base de la formation professionnelle et technique, la dépense excédentaire à ce titre pourrait être de 600 millions de dollars.

#### 2.3.4 Les facteurs résiduels

Nous avons estimé au début de cette section que la dépense globale excédentaire d'éducation au Québec était de 1 348 millions de dollars. L'analyse de l'efficacité de l'offre et de la demande de services administratifs a permis d'identifier les coûts excédentaires suivants :

- le ratio élèves/éducateur au primaire et secondaire, 322 millions de dollars;
- le ratio étudiants/enseignant, le phénomène de concomitance et les coûts supplémentaires de gestion au collégial, 112 millions de dollars;
- la durée de formation, 271 millions de dollars;
- les taux de fréquentation scolaire, 600 millions de dollars.

Ces différents facteurs sont de nature systémique et ils expliqueraient la presque totalité de la dépense excédentaire globale. Il importe toutefois de souligner les limites de l'approche analytique qui a été utilisée et à propos de laquelle il convient de faire deux remarques.

- La première est qu'il faut prendre les évaluations comme étant des ordres de grandeur qui permettent de vérifier l'importance de l'influence possible des facteurs étudiés.
- La deuxième est que les facteurs ne sont pas tous mutuellement exclusifs. Par exemple, la durée de formation excédentaire est en partie reflétée dans les taux de fréquentation. Ceci étant dit, l'analyse permet quand même de conclure qu'il y a, au Québec, à la fois un sérieux problème de durée de formation et de fréquentation scolaire.

Compte tenu de ces limites, on peut supposer qu'il existe des facteurs résiduels qui pourraient être responsables de dépenses excédentaires découlant d'une offre de service supplémentaire ou de besoins spéciaux dus à certaines caractéristiques de la population comme sa diversité culturelle, sa dispersion sur le territoire, etc. Il serait toutefois difficile de calculer exactement si la somme des facteurs résiduels est plus importante dans une région canadienne que dans une autre région.

Il y a toutefois un facteur résiduel important au Québec qui n'existe pas dans les autres provinces. Il s'agit des services de garde offerts en milieu scolaire dont la dépense en 2001-2002 a été de quelque 300 millions de dollars. C'est une dépense substantielle et elle s'ajoute aux facteurs systémiques qui ont été analysés précédemment. L'ensemble de cette analyse confirme l'existence d'une dépense excédentaire de l'ordre de 1,3 milliard de dollars pour le fonctionnement des services éducatifs.

## 2.4 Conclusion

L'idée principale qui se dégage de l'analyse de la problématique financière du système d'éducation du Québec est la suivante : c'est un système qui coûte cher parce que, d'une part, le nombre d'enseignantes et d'enseignants est relativement élevé et parce que, d'autre part, l'existence d'un ordre d'enseignement collégial séparé a des conséquences négatives sur la performance du système du point de vue de la production des services éducatifs et du cheminement scolaire des jeunes et des adultes. Cette conclusion est corroborée au chapitre suivant par l'analyse de la problématique de l'enseignement secondaire et de l'enseignement collégial.

*Il y a un facteur résiduel important au Québec qui n'existe pas dans les autres provinces. Il s'agit des services de garde offerts en milieu scolaire dont la dépense en 2001-2002 a été de 300 millions de dollars.*



## **Chapitre 3**

### **La problématique de l'enseignement secondaire et de l'enseignement collégial**

Comme il a été expliqué au début du chapitre 2, ce troisième chapitre aborde la performance du système d'éducation sous l'angle de l'efficacité des services éducatifs en ce qui concerne la formation professionnelle, technique et préuniversitaire puisque c'est à ce carrefour du secondaire et du collégial que se trouve la source de l'inefficacité du système.

#### **3.1 La formation professionnelle, technique et préuniversitaire**

##### **3.1.1 L'offre de formation**

###### *La formation générale au secondaire*

La formation générale au secondaire est largement offerte sur tout le territoire du Québec. En 2001-2002, le réseau des commissions scolaires comprenait 447 écoles d'enseignement secondaire général et 230 écoles qui offraient à la fois l'enseignement primaire et secondaire. Si on retourne au début des années soixante-dix, on se rappellera que la vision de la « cité éducative » était alors basée sur un établissement scolaire regroupant plus d'un millier d'élèves du secondaire qui devaient être guidés par un profil scolaire individualisé présentant une profusion de choix.

L'école secondaire d'aujourd'hui est bien différente de ce modèle. À peine 132 écoles accueillent 1 000 élèves ou plus. Quelque 93 écoles secondaires accueillent 100 élèves ou moins. On peut donc anticiper qu'une proportion importante des 677 établissements d'enseignement public dans lesquels se donne l'enseignement secondaire pourra difficilement offrir des choix d'option ou de rythme d'apprentissage aux élèves des dernières années (4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup>) du secondaire.

La décroissance de la clientèle scolaire va rendre cette situation encore plus critique, le nombre d'élèves par degré dans une école secondaire s'avérant souvent trop petit pour permettre une subdivision en groupes distincts pour des profils optionnels donc diversifiés. La faible concentration d'effectifs rendra difficile le maintien du cours secondaire complet dans autant d'établissements.

## ***La formation professionnelle au secondaire***

*Depuis la réforme de l'éducation dans les années soixante, la formation professionnelle au secondaire a été le secteur d'enseignement qui a connu l'évolution la plus difficile.*

Depuis la réforme de l'éducation dans les années soixante, la formation professionnelle au secondaire a été le secteur d'enseignement qui a connu l'évolution la plus difficile, comme en témoigne la baisse dramatique de ses effectifs de 1976-1977 à 1985-1986, le nombre de jeunes passant de 113 228 à 53 028. La formation professionnelle était offerte dans les écoles polyvalentes en concomitance avec la formation générale du dernier cycle du secondaire et elle conduisait au diplôme d'études secondaires avec mention de la spécialité professionnelle ou du métier.

Répartie sur deux années (4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> secondaire), cette formation était désignée « professionnel long ». Une formation moins complexe était aussi offerte pour préparer à l'exercice de fonctions de travail moins spécialisées. Désignée « professionnel court », cette voie de formation était destinée à des élèves souhaitant accéder rapidement au marché du travail. Néanmoins, un nombre significatif d'élèves, ayant cheminé par le professionnel court, ont pu accéder au diplôme d'études secondaires tandis que les élèves déjà détenteurs d'un diplôme d'études secondaires pouvaient accéder à la formation professionnelle en mode dit « intensif ».

Devant une telle situation, le ministère de l'Éducation a procédé, en 1986, à une réforme majeure de la formation professionnelle. À la suite de cette réforme et de certains ajustements apportés au cours des années suivantes, l'état actuel de ce secteur présente les caractéristiques suivantes.

- La formation professionnelle offre des programmes intensifs d'études et à temps complet.
- Elle conduit à un diplôme d'études professionnelles, DEP. Ce diplôme sanctionne la formation d'un ouvrier spécialisé.
- Comme la formation générale en concomitance a été abandonnée, la formation professionnelle est généralement détachée des écoles et se donne dans des centres distincts. Ainsi, en 2001-2002, il y avait 197 centres de formation professionnelle et 211 centres d'éducation des adultes. La réforme de la Loi sur l'instruction publique en 1997 a d'ailleurs conféré un statut propre à ces établissements de formation professionnelle.
- La répartition territoriale des options ou programmes ministériels résulte, d'une part, d'une analyse des besoins de main-d'œuvre et des perspectives d'emploi. D'autre part, un processus de concertation régionale, piloté par le Ministère, amène les commissions scolaires et les cégeps de la région administrative à consolider l'offre de formation professionnelle et technique en tenant compte des besoins du marché du travail et de l'économie locale et régionale. Cette démarche n'inclut pas les activités de formation de main-d'œuvre pour lesquelles chaque établissement offre des programmes de courte durée.

Dans la foulée de la politique d'éducation des adultes adoptée au printemps 2002, les commissions scolaires ont commencé à préparer des programmes de formation professionnelle de courte durée pour répondre à des besoins particuliers du marché du travail. Destinés à la main-d'œuvre, ces programmes courts seront sanctionnés par un diplôme délivré par les commissions scolaires, diplôme appelé AEP (attestation d'études professionnelles).

En général, on offre dans toutes les régions les programmes des principaux métiers de base de formation professionnelle. L'offre régionale se personnalise en fonction de créneaux d'expertise de l'établissement ou de facteurs particuliers du marché du travail (pêches, mines, etc.). Il est possible de s'inscrire en formation professionnelle en ayant réussi les principales matières de quatrième secondaire, mais la grande majorité des élèves en formation professionnelle ont terminé le cours secondaire. De plus, environ 50 % des élèves accèdent à la formation professionnelle après avoir entrepris un parcours au collégial, dont 30 % pour une période de deux ans.

Depuis 1986, les réformes n'ont pas corrigé la baisse dramatique des jeunes de moins de vingt ans accédant à la formation professionnelle. Depuis quelques années, leur nombre est relativement stable autour de 24 000 sur un effectif total d'environ 80 000. Le pourcentage d'étudiants adultes est donc de 70 % et il a eu tendance récemment à augmenter.

### ***La formation préuniversitaire au collégial***

La formation préuniversitaire au collégial a été restructurée durant les années quatre-vingt-dix selon l'approche « programme ». Ainsi, l'étudiante ou l'étudiant est inscrit à un programme qui comporte une structure laissant peu de place à ses choix. Cette approche s'est implantée afin de créer un lien d'appartenance de l'étudiant avec l'ensemble des activités reliées au programme ainsi qu'avec le personnel et le groupe d'étudiants. Ces programmes sont en nombre restreint et peuvent être adaptés aux besoins de l'étudiante et de l'étudiant par l'ajout de cours optionnels spécifiques. Pour illustrer les choix qui sont offerts, mentionnons qu'au nombre des principaux programmes préuniversitaires, on trouve Arts et Lettres, Sciences de la nature, Sciences humaines.

Le programme constitue un profil de formation permettant une préparation aux études universitaires dans un domaine particulier. Il comporte donc en principe des cours considérés comme préalables aux études de 1<sup>er</sup> cycle universitaire. Les changements de programmes sont possibles mais ils entraînent le plus souvent des pertes de temps, les activités inhérentes à un programme occupant une très large part du temps d'apprentissage de l'étudiante ou de l'étudiant. En fait, l'entrée au cégep force l'étudiante ou l'étudiant à choisir trop tôt une filière de formation alors qu'il pourrait passer une autre année au secondaire qui lui permettrait de faire des choix plus ouverts.

*Les réformes, depuis 1986, n'ont pas corrigé la baisse dramatique des jeunes de moins de vingt ans accédant à la formation professionnelle.*

La formation collégiale préuniversitaire est offerte dans tous les cégeps et elle est sanctionnée par le diplôme d'études collégiales « DEC » général. Compte tenu de la diminution de clientèles dans de nombreux cégeps, il devient de plus en plus difficile de respecter intégralement l'approche « programme ». En effet, plus le nombre d'étudiants dans un programme est petit, plus on devra regrouper ces étudiants avec ceux d'autres programmes, pour le plus grand nombre de cours possible. On atténue ainsi beaucoup l'objectif poursuivi depuis quelques années par l'implantation de l'approche « programme », diminuant ainsi la qualité de la préparation aux études universitaires.

La principale insatisfaction à l'égard de la formation préuniversitaire vient du milieu universitaire lui-même. Ce cycle d'études est en effet trop long par rapport à l'objectif qu'il vise. Comparativement aux autres systèmes d'éducation en Amérique du Nord, la durée des études pour l'obtention d'un baccalauréat est amputée d'une année au Québec, ce qui empêche les universités d'optimiser la qualité des diplômes décernés compte tenu de la période totale des études collégiales et universitaires. En d'autres mots, la dernière année préuniversitaire devrait être tout simplement une année universitaire.

### ***La formation technique au collégial***

La formation technique au collégial est structurée selon un modèle unique, à savoir des programmes d'études de trois ans. Ces programmes, au nombre de 115, comportent un certain nombre de cours de formation générale (français, philosophie, éducation physique et anglais) et des cours techniques conduisant au diplôme « DEC » technique. Une certaine diversification a toutefois été amorcée par des collèges, soit en amalgamant le parcours de formation professionnelle et celui de la formation technique en continuité ou soit en unissant le parcours de formation technique avec celui du baccalauréat universitaire. Toutefois, il est très difficile de faire l'arrimage entre la formation professionnelle et la formation technique à cause du fait que les programmes au secondaire sont conçus par le Ministère alors que chaque cégep établit lui-même une part significative du contenu des programmes en suivant un processus de collégialité entre les enseignants. Il faut donc qu'il y ait à la fin autant de passerelles qu'il y a de cégeps qui donnent un programme.

La répartition territoriale des programmes de DEC technique se fait selon les mêmes règles appliquées aux commissions scolaires et selon les mêmes mécanismes de concertation. Comme pour la formation professionnelle, compte tenu de la décroissance des effectifs qui va survenir au cours des prochaines décennies, il deviendra de plus en plus difficile dans plusieurs régions d'y inscrire suffisamment d'étudiants dans les différents programmes pour démarrer des groupes à des coûts justifiables.

*La principale insatisfaction à l'égard de la formation préuniversitaire vient du milieu universitaire lui-même. Ce cycle d'études est en effet trop long par rapport à l'objectif qu'il vise.*

Il est important enfin de souligner que les interventions des cégeps au plan de la formation de la main-d'œuvre sont de plus en plus nombreuses et diversifiées puisque les cégeps peuvent décerner des attestations d'études collégiales (AEC) pour des programmes aménagés en réponse aux besoins des entreprises. C'est un champ d'intervention où ils entrent en concurrence avec les commissions scolaires qui offrent un service similaire.

Le nombre d'étudiants inscrits en formation technique pour l'obtention d'un DEC varie entre 85 000 et 90 000 depuis 1993-1994. Toutefois, seulement 55 % à 60 % d'entre eux obtiendront leur diplôme final, dont 32 % après trois ans d'études. Non seulement le taux de diplomation est-il faible, mais la durée des études pourrait être optimisée davantage si la formation générale était plus concentrée, ce qui serait le cas si le cycle du secondaire comprenait une année de plus dans le cadre d'une filière de préparation aux études techniques.

Lors de la création des cégeps, un des objectifs était d'intégrer, dans un même établissement, la formation préuniversitaire et la formation technique afin de créer entre les deux filières une synergie qui aurait aidé, en suivant la même formation générale, à partager un bagage culturel similaire. On constate aujourd'hui que cette synergie ne s'est pas concrétisée et qu'il y a, dans les faits, une séparation simplement parce que les besoins ne sont pas les mêmes. Au fond, le problème de synergie dont il faudrait s'occuper est celui entre la formation professionnelle et la formation technique.

*Lors de la création des cégeps, un des objectifs était d'intégrer dans un même établissement la formation préuniversitaire et la formation technique afin de créer entre les deux filières une synergie.*

*En réalité, on constate que le problème de synergie dont il faudrait s'occuper est celui entre la formation professionnelle et la formation technique.*

### **3.1.2 L'utilisation des technologies**

L'utilisation des technologies est à la base même de la formation professionnelle et technique en établissement. Des efforts considérables ont été consentis par les commissions scolaires et par le ministère de l'Éducation pour doter les centres de formation professionnelle d'installations et d'équipements à la fine pointe de la technologie. Un tel effort est survenu plus tardivement dans le réseau collégial et n'a pas connu la même ampleur.

Le gouvernement, comme les organismes d'éducation (commissions scolaires et cégeps), aurait souhaité que les entreprises s'impliquent en fournissant des équipements de pointe à ces établissements qui forment leur main-d'œuvre. Dans les faits, les exemples de telles collaborations d'entreprises sont peu nombreux et sporadiques. Qu'il suffise de citer des dons de Bell Hélicoptère à l'École des métiers de l'aérospatiale de Montréal (EMAM). On compte quelques exemples plus spécifiques dans certaines régions, soit dans les métiers de l'automobile, ou encore des véhicules récréatifs, dans le secteur de l'imprimé, de la décoration, etc.

*Les services d'orientation ne sont pas l'objet d'un programme continu durant le parcours de formation.*

Par ailleurs, les organismes d'éducation ont développé quelques pratiques de partage de ressources. Ainsi, des cégeps et des centres de formation professionnelle utilisent des locaux et des équipements en commun pour la formation professionnelle et technique. On trouve aussi des exemples de partage de l'utilisation de salles de spectacles et de plateaux d'éducation physique ou encore le cas du cégep André-Laurendeau qui a institué, avec la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, le Centre intégré de mécanique, de métallurgie et d'électricité (CIMME). La Commission scolaire du Val-des-Cerfs offre avec le cégep de Granby des services aux entreprises, tout comme la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles et le cégep Lionel-Groulx opèrent ensemble le Centre de formation agricole de Mirabel. Mentionnons, enfin, le cas de la Commission scolaire de la Beauce-Etchemin et du cégep de la Beauce qui ont créé le Centre intégré de mécanique industrielle de la Chaudière (CIMIC).

### **3.1.3 Les services aux étudiants**

L'accompagnement des élèves et des étudiants constitue une fonction stratégique si l'on considère l'importance des choix professionnels, de la durée des parcours et de la réussite. Voici la liste des points de services dont un jeune ou un adulte peut être le client et recevoir du soutien à l'orientation scolaire et professionnelle, de l'accompagnement et du conseil à la suite de l'évaluation de ses compétences :

- école secondaire;
- centre d'éducation des adultes;
- centre de formation professionnelle;
- cégep;
- carrefour jeunesse-emploi;
- centre local d'emploi;
- organisme communautaire d'insertion.

Si l'on considère les ressources investies auprès de nombreux pourvoyeurs de services, on serait tenté de conclure que ces ressources suffiraient à garantir la réussite et la performance attendue : choix pertinent, durée optimale de la formation, réussite et qualification, insertion professionnelle. Il est facile de concevoir qu'il y ait de la duplication entre ces services. L'absence de coordination de ces différentes ressources favorise l'entreprise de plusieurs démarches par le même client, au détriment d'une démarche plus approfondie et plus efficace. Ce processus non coordonné comporte généralement des pertes de temps et des reprises d'étapes déjà accomplies.

Les services d'orientation ne sont pas l'objet d'un programme continu durant le parcours de formation. Il en résulte que de nombreux étudiants vont passer de longues périodes dans des profils de formation ou programmes pour ensuite les

abandonner avant terme. Le système fonctionne comme si, dès qu'une « option » ou un programme est choisi, le processus d'orientation professionnelle serait terminé. Pourtant, les parcours des étudiants et la durée de leurs études nous apprennent qu'il n'en est rien. Ainsi, on a pu observer en 1999 que, parmi la clientèle de la formation professionnelle au secondaire, un étudiant sur deux avait fréquenté un cégep avant de venir à la formation professionnelle.

Enfin, l'implantation récente de plans de réussite dans les établissements des commissions scolaires et dans les cégeps nous indique que de nouvelles stratégies sont mises en œuvre pour assister les étudiants et les élèves en vue d'accroître leur réussite. Comme cette stratégie est récente, nous constatons une bonne divergence dans les actions des différents établissements. Après un certain temps, on verra se structurer de véritables programmes de soutien à la réussite, programmes constitués sans doute des meilleures actions qui auront été expérimentées. L'avènement de ces programmes devra toutefois s'accompagner de procédés d'arrimage entre les établissements de tous les ordres d'enseignement et de tous les instruments favorisant la reconnaissance des acquis et l'établissement d'équivalences.

Dans cette perspective, l'école secondaire devrait devenir le principal carrefour des services aux élèves et aux étudiants, avant l'université. C'est en effet durant ce cycle des études que survient l'adolescence et le passage vers l'âge adulte. C'est là aussi que s'amorce le processus d'orientation. Comme l'a proposé récemment le Conseil permanent de la jeunesse, l'école secondaire deviendrait le « port d'attache » d'un jeune.

*Dans cette perspective, l'école secondaire devrait devenir le principal carrefour des services aux élèves et aux étudiants, avant l'université.*

## **3.2 La contribution de l'éducation au développement local et régional**

### **3.2.1 Le lien entre la formation de la main-d'œuvre et le marché de l'emploi**

En tout temps, la formation et la qualification de la main-d'œuvre ont une influence stratégique sur le marché de l'emploi. En effet, plus la formation initiale des personnes est solide et pertinente, plus l'intégration en emploi sera efficace et plus l'évolution des compétences sera facilitée. La société et les partenaires du marché du travail ont donc intérêt à ce que les dispositifs assurant la formation initiale et la qualification des citoyennes et des citoyens soient efficaces et efficients. De plus, il est reconnu que la formation initiale de qualité facilite la formation continue, le perfectionnement et le développement de nouvelles compétences. C'est une des missions de l'école que de « qualifier » les personnes, jeunes et adultes. Au-delà de fluctuations de la situation économique et du marché de l'emploi, une proportion importante d'une cohorte de jeunes (85 000 personnes) devrait accéder à une qualification professionnelle par la formation professionnelle à la fin du cours secondaire.

Pour assurer un développement dynamique de l'emploi en régions, il est impératif que les organismes d'éducation (commissions scolaires, cégeps et universités) participent à l'introduction de nouvelles technologies, de nouveaux procédés de travail et à la veille technologique afin de contribuer à l'innovation technologique, à l'évolution des procédés de production et à la formation continue des acteurs de l'entreprise. Que l'on parle de grappe industrielle ou de créneau d'excellence, il importe que la cellule industrielle soit ouverte et ait accès aux organismes d'éducation qui peuvent contribuer à son développement par des activités de transfert technologique, de soutien à l'innovation et de formation continue.

### 3.2.2 Les besoins du marché du travail

La conjoncture actuelle pose un défi supplémentaire de taille. L'évolution du marché du travail amènera l'ouverture de quelque 600 000 emplois d'ici cinq ans, dont un bon nombre seront de nouveaux emplois. La plus grande part sera toutefois constituée d'emplois laissés vacants par des travailleurs âgés qui prendront leur retraite. Près de 60 % de ces emplois sont des emplois d'ouvriers spécialisés ou de techniciens. Ce sont donc des fonctions de travail qui demandent une formation professionnelle ou technique.

Plusieurs mécanismes en place sont destinés à cerner les besoins de main-d'œuvre du marché du travail. Certains visent à préciser les besoins quantitatifs et d'autres, à connaître davantage les besoins qualitatifs. Les services publics d'emploi, Emploi-Québec en particulier, réalisent ainsi des études permettant de mesurer les besoins quantitatifs tant pour le niveau national que le niveau régional. Ils interviennent aussi dans l'identification des besoins qualitatifs en décrivant les types de qualification qui sont attendus de même que les types de spécialisation requis.

D'autres groupes contribuent à l'analyse des besoins du marché du travail, comme les comités sectoriels de main-d'œuvre qui assurent une veille sur leur secteur économique et colligent de l'information sur l'état du travail, sur l'évolution des qualifications et des compétences requises et même sur les besoins quantitatifs. Le ministère de l'Éducation assure aussi une veille sectorielle du marché du travail et l'ensemble des données est ensuite utilisé pour prévoir les besoins de formation et de qualification auxquels les commissions scolaires et les cégeps devront répondre.

Lorsque les besoins ont ainsi été identifiés, les travaux de développement des programmes de formation professionnelle et technique sont conduits par le ministère de l'Éducation, avec la collaboration des partenaires du marché du travail, tant pour le pilotage général du développement des programmes que pour la validation de la pertinence de la formation. Sur une base régionale, les organismes d'éducation (commissions scolaires et cégeps) interpellent les entreprises et les organismes voués au développement local et régional pour valider les hypothèses de nouvelles formations et de nouveaux sites de formation.

### 3.2.3 La concertation et la collaboration entre les ordres d'enseignement

Pour assurer la réalisation des objectifs de formation, il doit y avoir une fluidité entre les ordres d'enseignement et les filières de formation, ce qui exige que des mécanismes efficaces de concertation permettent aux commissions scolaires et aux cégeps d'aménager leurs dispositifs dans l'intérêt de l'ensemble de la clientèle. La structure des programmes du collégial, en formation technique en particulier, ne favorise pas de telles adaptations.

Les essais de travail concerté ont donné peu de résultats compte tenu de la configuration du pouvoir au sein du cégep. De plus, l'importance de l'aménagement local, qui est fait sur un programme de formation technique, rend peu réaliste la recherche d'une solution au niveau national. Au cours des quinze dernières années, quelques projets de concertation et de partenariat interordres se sont démarqués et ont connu un succès plus durable. On peut mentionner les projets de formation de main-d'œuvre développés en Outaouais et dans la région de Granby. Le CIMIC de la Beauce s'est avéré un modèle quant à la mise en commun d'équipements et quant à la coopération d'équipes d'enseignantes et d'enseignants.

Le Conseil régional pour prévenir l'abandon scolaire (CRÉPAS), dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, constitue un autre exemple de concertation multiple autour d'objectifs sociétaux et d'une problématique partagée. On compte maintenant plusieurs initiatives comparables dans d'autres régions telles que la Gaspésie et la Côte-Nord.

Les attentes des partenaires locaux et régionaux sont de plus en plus pressantes. À titre d'illustration, mentionnons que tout plan stratégique régional développé sous la coordination d'un conseil régional de développement (CRD) comporte une cible prioritaire relative à la qualification des jeunes et au décrochage scolaire. Une action mieux coordonnée dans la région répondrait davantage aux attentes des partenaires sociaux et économiques engagés dans le développement de la région. La recherche de clientèle pour la formation professionnelle et technique dans le même bassin de population crée une compétition en formation initiale qui relègue au second plan l'intérêt de l'étudiante ou de l'étudiant.

De toutes les initiatives de partenariat effectif dans la prestation de services éducatifs, on peut conclure que les succès durent tant et aussi longtemps que les leaders qui les ont instaurés sont en place. Faute d'avoir été formellement institutionnalisés, ces partenariats décroissent et disparaissent. Pour ce qui est des projets de concertation, leur survie dépend de la vision que partagent les leaders de la région.

*De toutes les initiatives de partenariat effectif dans la prestation de services éducatifs, on peut conclure que les succès durent tant et aussi longtemps que les leaders qui les ont instaurés sont en place.*

### 3.3 Le principal échec du système d'éducation au plan de la performance : le faible taux de la qualification professionnelle

Devant l'opinion largement partagée que le Québec doit se préoccuper davantage et mieux de la réussite éducative, de la qualification professionnelle et de l'insertion sociale et professionnelle de sa population, l'analyse de ces chiffres nous permet de faire quelques constats significatifs.

Un déficit majeur dans le taux d'accès à des formations qualifiantes dans notre système éducatif entraînera inévitablement des conséquences désastreuses, à la fois pour les individus et la société. En l'occurrence, à peine 35,5 % des sortants ou sortantes du système d'éducation – surtout des adultes – obtiennent un diplôme qualifiant (DEC technique ou DEP). À titre de comparaison, pour l'accès à des filières qualifiantes, on observe les moyennes suivantes constituées surtout de jeunes : pays de l'OCDE : 45 %, France : 67 %, Allemagne et Danemark : 59 %. Il importe de souligner la difficulté qu'éprouvent les systèmes éducatifs nord-américains à présenter une offre de qualification professionnelle efficace et attirante.

*Les résultats obtenus, après tous les efforts consentis afin d'orienter davantage les jeunes vers une formation professionnelle ou technique, sont toujours aussi désastreux et révèlent des problématiques de nature systémique.*

Les résultats obtenus, après tous les efforts consentis afin d'orienter davantage les jeunes vers une formation professionnelle ou technique, sont toujours aussi désastreux et révèlent des problématiques de nature systémique. Ainsi, sur un groupe de 100 élèves entrés dans le système éducatif, à peine six jeunes obtiendront une qualification professionnelle d'un établissement du secondaire et 12 d'un établissement du collégial. L'offre de service ne réussit tout simplement pas à conduire les jeunes vers les filières qualifiantes.

Les dispositifs d'enseignement séparés entraînent des turbulences majeures dans les parcours scolaires des jeunes (allers-retours entre le collégial et le secondaire, retards dans les durées prévues, exigences d'admission, etc.). La concomitance obligatoire au collégial et l'absence de celle-ci au secondaire sont deux volets d'une problématique majeure qui rend difficile le pilotage et l'orientation des cohortes d'élèves. La présence ou non de la concomitance devient un critère discriminatoire à la fois pour les jeunes qui ont un choix à exercer, pour leurs parents et les ressources qui œuvrent à l'orientation scolaire et professionnelle.

### 3.4 Conclusion

En résumé, trop de contraintes et d'obstacles se posent dans les parcours éducatifs. Malgré les efforts des établissements d'enseignement et du Ministère, la formation professionnelle et technique au Québec ne forme pas un ensemble cohérent, fonctionnant selon des règles compatibles avec l'objectif d'offrir une première qualification pour la majorité de la population. Ainsi, d'un côté, nous retrouvons des élèves du collégial en formation technique qui abandonnent sans diplôme après une moyenne de 2,1 années de séjour et, de l'autre côté, une majorité d'élèves en formation professionnelle au secondaire qui possèdent déjà un DES, qui font une ou deux années de formation professionnelle et qui obtiennent un diplôme moins reconnu que le diplôme d'études secondaires.

*Malgré les efforts des établissements d'enseignement et du ministère de l'Éducation, la formation professionnelle et technique au Québec ne forme pas un ensemble cohérent, fonctionnant selon des règles compatibles avec l'objectif d'offrir une première qualification pour la majorité de la population.*



# Chapitre 4

## Une proposition de réingénierie de l'enseignement secondaire et postsecondaire

L'analyse de l'enseignement secondaire et postsecondaire nous a amenés à poser un diagnostic sur le système d'éducation qui est tout aussi critique que celui de l'analyse financière. Ces deux diagnostics sont à l'effet que le système a eu, au cours des vingt dernières années, une évolution qui ne favorise pas la performance et que cette difficulté est profondément inscrite dans son organisation et son fonctionnement. Les réformes entreprises depuis dix ans pour consolider le réseau primaire et secondaire, pour réviser les curriculums et les programmes et pour améliorer la réussite ne donneront les résultats attendus que si les causes de ce dysfonctionnement sont corrigées. Le présent chapitre vise donc à proposer une réorganisation de l'enseignement secondaire, collégial et universitaire.

### 4.1 Résumé de l'état de situation

#### 4.1.1 Les points forts du système : l'accessibilité aux études et le niveau élevé de scolarisation

Le principal résultat du développement du système d'éducation a été, au cours des trente dernières années, de rendre les services éducatifs accessibles pour toute la population et cela, de l'enseignement primaire à l'enseignement universitaire. Les élèves et les étudiants qui le désirent peuvent recevoir la formation de base et la formation professionnelle qui leur permettront d'acquérir les connaissances et les compétences qui leur seront nécessaires pour faire face aux défis de leur vie d'adulte aux plans social et économique. Les taux de scolarisation de la population sont parmi les plus élevés des pays développés et la performance des étudiants du Québec dans les épreuves internationales, visant à mesurer les acquis dans les disciplines de base, montrent que l'enseignement reçu peut être de haut niveau.

#### 4.1.2 Les points faibles du système : les coûts et la diplomation

Comme nous l'avons constaté dans les chapitres précédents, le système d'éducation a toutefois une performance insatisfaisante au plan de l'efficacité (les coûts de production) et de l'efficacéité (les taux de diplomation). En tenant compte des besoins et des coûts, le Québec dépensait en effet 1,3 milliard de dollars de trop en 2001-2002, si on prend comme norme la part que le Québec devrait avoir dans les dépenses de l'ensemble du Canada. Si on prenait comme modèle de référence celui de l'Ontario, l'écart serait beaucoup plus élevé,

soit 2,2 milliards de dollars. Ces coûts excédentaires se situent à l'enseignement primaire et secondaire et à l'enseignement collégial; les causes identifiées ont trait au nombre d'enseignants, à l'organisation de l'enseignement collégial, à la durée de formation et aux taux de fréquentation scolaire comparativement élevés de la population des 15 à 24 ans.

*En ce qui concerne l'efficacité, c'est-à-dire les objectifs de formation, le problème se situe au niveau de l'enseignement professionnel et technique dont les résultats sont la moitié de ce qu'ils devraient être.*

*Les coûts excédentaires sont le résultat d'une analyse normative de l'allocation des ressources alors que le sous-financement découle des obligations et des contraintes que les administrateurs doivent respecter dans la gestion des services éducatifs.*

*Dans la mesure où le problème de l'inefficience est de nature structurelle, il ne pourra être corrigé que si l'on apporte des solutions précises aux causes de l'inefficience.*

Enfin, en ce qui concerne l'efficacité, c'est-à-dire les objectifs de formation, le problème se situe au niveau de l'enseignement professionnel et technique dont les résultats sont la moitié de ce qu'ils devraient être. Trop peu de jeunes choisissent en effet la filière de la formation professionnelle au secondaire; en effet, la clientèle est constituée de 70 % d'adultes dont près de la moitié a fait un passage au cégep.

### ***L'inefficience du système***

Dans les rapports qui se sont penchés sur la performance du système d'éducation au cours des dernières années, la question de l'efficience de la production n'a jamais été abordée en tant que telle, bien que les indicateurs publiés annuellement par le ministère de l'Éducation montraient clairement qu'il y avait un problème financier comparativement à la situation dans les autres provinces. Les causes de l'inefficience ont été ignorées et n'ont donc pas été réglées. Comme le système d'éducation a subi à partir de 1995-1996 des coupures budgétaires importantes, la difficulté des ajustements a créé, selon les responsables de tous les ordres d'enseignement, un problème de sous-financement qui se traduit par l'impossibilité de continuer à répondre à certains des besoins de la clientèle scolaire.

Le problème de l'inefficience, c'est-à-dire des coûts excédentaires, est toutefois différent de celui du sous-financement. En effet, les coûts excédentaires sont le résultat d'une analyse normative de l'allocation des ressources du secteur de l'éducation alors que le sous-financement découle des obligations et des contraintes qui sont décidées par le gouvernement et que les administrateurs doivent respecter dans la gestion des services éducatifs. Ainsi, au cours des dernières années, les commissions scolaires ont dû absorber, en tout ou en partie à l'intérieur de leur enveloppe financière, les dépenses d'augmentation de services tels que la maternelle à plein temps, les services de garde à contribution réduite et les services aux handicapés.

Dans la mesure où le problème de l'inefficience est de nature structurelle, il ne pourra être corrigé que si l'on apporte des solutions précises aux causes de l'inefficience. Le gouvernement ferait donc une erreur grave s'il continuait à faire simplement des ponctions budgétaires sous prétexte de l'inefficience du système, car il aggraverait le sous-financement qui se traduirait par une baisse de la qualité des services éducatifs.

## *L'inefficacité de la formation professionnelle et technique*

Le problème de l'inefficacité de la formation professionnelle et technique a par contre été amplement étudié et reconnu, comme l'a montré M. André Beaudet dans un rapport paru en février 2003 et faisant le bilan des essais de réforme de la formation professionnelle depuis une vingtaine d'années. Le constat de l'échec de la formation professionnelle avait d'abord été fait en 1986 par le ministre de l'Éducation, M. Claude Ryan, qui avait alors parlé du « déclin dramatique » des inscriptions provenant des effectifs du secondaire, ce qui avait amené le plan d'action en juin 1986.

Devant la croissance du nombre d'adultes qui s'inscrivaient de plus en plus en formation professionnelle, on a ensuite reconnu légalement en 1988 le statut d'élève adulte et on en est venu de cette façon à avoir un système d'enseignement essentiellement construit selon une approche d'éducation des adultes<sup>3</sup>. Comme la clientèle des jeunes a continué de diminuer, le Ministère a créé en 1995 un *Groupe de travail sur la relance de la formation professionnelle des jeunes au secondaire et de la formation technique* qui s'est penché de nouveau sur les mêmes difficultés, comme l'ont fait par la suite la Fédération des cégeps (1997) et la Fédération des commissions scolaires du Québec (1999).

Parmi les documents récents sur la situation du système d'éducation du Québec, il faut signaler le rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation qui est paru en 2002 et qui fait le bilan des progrès accomplis par la société québécoise depuis 1980. Tout en reconnaissant les efforts déployés depuis quelques années pour réaliser des réformes visant à adapter tous les ordres d'enseignement aux nouveaux défis qui nous attendent, le Conseil rappelle qu'il faudra faire de nouveaux efforts pour « résoudre plusieurs des problèmes persistants en éducation », dont la stagnation de la réussite scolaire en formation professionnelle et technique à des niveaux tout à fait insuffisants. À cela s'ajoute maintenant ce que plusieurs observateurs du milieu scolaire considèrent comme un problème sérieux d'équité dans la mesure où cette formation est devenue une forme d'éducation des adultes dans laquelle les jeunes ont de la difficulté à se faire admettre, ce qui va à l'encontre de l'article 1 de la Loi sur l'instruction publique.

*Le Conseil rappelle, dans son rapport annuel 2001-2002, qu'il faudra faire de nouveaux efforts pour « résoudre plusieurs des problèmes persistants en éducation », dont la stagnation de la réussite scolaire en formation professionnelle et technique à des niveaux tout à fait insuffisants.*

### **4.1.3 La recherche des voies de solution**

Si l'on veut trouver des solutions aux problèmes du système d'éducation du Québec, il faut tenir compte de trois aspects cruciaux qui ressortent de l'analyse de l'exposé de la situation :

- la persistance des difficultés comme le montre l'évolution des résultats et des indicateurs depuis vingt ans;

---

<sup>3</sup> BEAUDET, André, *Pour un système de formation professionnelle centré sur les personnes*, Allocution de clôture du 20<sup>e</sup> Congrès de l'Association internationale de pédagogie universitaire, Sherbrooke, 29 mai 2003.

- un problème de performance qui combine à la fois une inefficience et une inefficacité des services éducatifs et qui est le reflet d'une mauvaise allocation et d'une mauvaise utilisation des ressources;
- une non-reconnaissance du problème d'efficience et une absence complète d'interrogation sur la capacité de l'organisation à remplir ses responsabilités, tant du point de vue de sa structure, du partage des mandats que de son fonctionnement.

La recherche des voies de solutions a donc été jusqu'ici limitée aux moyens d'améliorer l'efficacité en ce qui concerne l'enseignement secondaire et collégial et, notamment, la formation professionnelle et technique. L'objectif est d'améliorer l'offre de service pour qu'elle soit mieux adaptée aux besoins des jeunes et on peut dire qu'il y a, quant aux moyens, une certaine unanimité entre les partenaires du système. Il s'agit plus précisément :

*La recherche des voies de solutions a donc été jusqu'ici limitée aux moyens d'améliorer l'efficacité en ce qui concerne l'enseignement secondaire et collégial et, notamment, la formation professionnelle et technique.*

- de diversifier les cheminements scolaires;
- d'enrichir les formes de qualification;
- d'offrir une variété de modes de participation en milieu de travail;
- de concevoir les programmes de formation professionnelle du secondaire et ceux de la formation technique du collégial dans la perspective d'un continuum.

On en est toujours à la recherche de moyens pour la mise en application de ces orientations. Les réformes prévues du deuxième cycle du secondaire ne sont pas encore connues. Elles iraient, semble-t-il, dans la bonne direction, mais on ne voit pas encore comment la formation professionnelle sera éventuellement touchée. Il reste enfin, selon nous, une question fondamentale qui doit être posée et qui a été signalée par le Conseil supérieur de l'éducation dans son rapport 2002 dans lequel on retrouve la remarque suivante :

« ...bien qu'il y ait consensus sur l'importance d'un passage de la formation professionnelle à la formation technique, la rupture entre les deux ordres d'enseignement existe bel et bien, la première étant offerte selon un modèle d'éducation des adultes et la seconde, selon un modèle d'enseignement régulier. » (page 53).

Si l'on retourne quarante années en arrière, lors de la création des cégeps, un des objectifs importants qui était poursuivi était d'avoir la formation préuniversitaire et la formation technique sous le même toit afin que les étudiantes et les étudiants partagent le plus possible la même formation générale. Si cet objectif était en soi intéressant, on s'aperçoit aujourd'hui non seulement qu'il n'a été que partiellement atteint, mais qu'il serait beaucoup plus important au plan pratique d'avoir plutôt une synergie entre la formation professionnelle et la formation technique.

Ce point de vue n'est évidemment pas partagé par la Fédération des cégeps qui a rendu public au début de 2003 un plan de développement du réseau collégial public dont l'orientation principale vise une plus grande intégration de l'enseignement collégial à l'intérieur de l'enseignement supérieur, tout en reconnaissant la nécessité de renforcer l'arrimage entre les trois ordres d'enseignement. Les cégeps veulent en fait avoir la possibilité d'offrir eux-mêmes des éléments de formation universitaire ainsi qu'une formation technologique avancée conduisant à des « grades universitaires d'études appliquées » lorsque les formations universitaires sont inexistantes. Malgré les précautions prises pour formuler cette orientation, ce développement ajouterait une nouvelle complexité qui n'aiderait à résoudre aucune des difficultés actuelles des services éducatifs, en plus d'affaiblir davantage l'enseignement universitaire.

*En raison de la réticence politique à soulever le problème de l'existence des cégeps, un volet fondamental de la problématique de l'enseignement universitaire est finalement laissé pour compte.*

En raison de la réticence politique à soulever le problème de l'existence des cégeps, un volet fondamental de la problématique de l'enseignement universitaire est finalement laissé pour compte. La soustraction d'une année d'études au baccalauréat a, en effet, un désavantage structurel important qui n'est compensé par aucun avantage au niveau collégial. Comparativement aux autres universités nord-américaines, les universités québécoises ont moins de professeurs et les départements sont en conséquence trop petits pour avoir la capacité de susciter un potentiel équivalent de recherche. Même si les cégeps ont aussi l'ambition d'être des lieux de recherche, il leur est impossible de créer un environnement qui soit comparable au milieu universitaire.

Le désavantage structurel est également important pour les étudiants. Comme il a été souligné au chapitre 2, le passage au collégial ralentit leur cheminement scolaire en moyenne de 0,4 année. De plus, bien qu'ils fassent un choix entre les arts et lettres, les sciences de la nature et les sciences humaines, par exemple, lors de leurs études collégiales, les universités trouvent que l'arrimage des cours n'est pas suffisant et les étudiants sont obligés de faire une entrée trop rapide dans un cycle spécialisé sans avoir eu la chance de préciser leur orientation. La preuve de cette difficulté se trouve dans les facultés autres que professionnelles où l'on remarque des taux d'attrition en première année de baccalauréat pouvant atteindre jusqu'à 40 %. Il ne sera possible de faire un arrimage réussi que si les universités prennent en charge des étudiants à l'intérieur d'un premier cycle d'études universitaires qui comprend une année de plus. Cette difficulté existera donc tant qu'on gardera deux ordres distincts d'enseignement supérieur.

#### **4.1.4 Le facteur démographique**

Le Québec connaîtra un vieillissement important de sa population au cours des prochaines décennies et cette évolution démographique aura des conséquences sur l'évolution des effectifs étudiants dont il faut tenir compte dans la planification des services éducatifs. Le vieillissement s'accompagne en effet d'une

décroissance des groupes d'âge les plus jeunes qui a commencé avant 2001 pour les moins de 5 ans. Comme le montre le tableau 18, la décroissance paraît entre 2001 et 2006 pour les 5 à 24 ans et après 2006 pour les 25 à 64 ans. Le groupe d'âge de 65 ans et plus augmente déjà quant à lui de 2,8 % annuellement et le nombre de personnes âgées doublera entre 2001 et 2026, ce qui compensera la diminution des autres groupes d'âge. La population totale continuera donc à croître au cours des prochaines décennies, mais elle commencera à diminuer à compter de 2026.

**Tableau 18**  
**Prévision de la population du Québec par groupe d'âge**  
**pour 1996, 2001, 2006, 2016 et 2026**

Groupes d'âge	1996	2001	2006	2016	2026
0 à 4 ans	460 316	384 651	371 594	365 656	348 173
5 à 24 ans	1 897 195	1 901 519	1 807 456	1 654 088	1 543 207
25 à 64 ans	4 046 304	4 164 423	4 312 191	4 298 223	4 013 769
65 ans et plus	870 202	957 798	1 048 696	1 411 130	1 896 058
<b>Total</b>	<b>7 274 017</b>	<b>7 407 791</b>	<b>7 539 937</b>	<b>7 729 097</b>	<b>7 801 207</b>

Source : Institut de la statistique du Québec.

L'impact régional de l'évolution démographique ne sera pas uniforme. D'une part, elle sera défavorable aux milieux ruraux qui enregistreront une diminution de 18 000 habitants d'ici 2026 tandis que, d'autre part, les six grandes régions métropolitaines de recensement verront leur population croître de 400 000 habitants.

En ce qui concerne les effectifs scolaires proprement dits, selon les prévisions du ministère de l'Éducation, la décroissance de la clientèle préscolaire (5 ans) se stabilisera dès 2004-2005 et les cohortes annuelles seront d'environ 70 000 élèves. La clientèle du primaire se stabilisera à son tour lorsqu'on comptera des cohortes d'environ 70 000 élèves pour chacune des six années, c'est-à-dire en 2009-2010 : il y aura alors 432 000 élèves, ce qui représentera une chute de 110 000 par rapport à 2001-2002. Au secondaire, les effectifs augmenteront jusqu'en 2005-2006 pour plafonner à 381 000 élèves. Ils déclineraient par la suite et se stabiliseront à environ 300 000 en 2016-2017. Cela représente une chute des effectifs du secondaire de 18 % par rapport à aujourd'hui.

Quant au postsecondaire, d'autres facteurs que la taille des cohortes jouent sur la prévision des effectifs, notamment la dispersion géographique, les perspectives d'emploi, la disponibilité des programmes et l'évolution des taux de passage. Ainsi au collégial, le nombre d'étudiants a été en décroissance depuis le milieu des années quatre-vingt-dix alors que le nombre d'inscriptions à temps plein était au-dessus de 150 000. On prévoit que ce nombre descendra à environ 138 000 en 2005 et qu'il augmentera par la suite pour fluctuer entre 140 000 et 150 000. Enfin, le nombre d'étudiants universitaires a eu tendance à diminuer au cours des dix dernières années : il y avait 167 000 étudiants à temps plein en 1994-1995 et 158 000 en 2001-2002. Selon les prévisions du ministère de l'Éducation, ce nombre devrait se stabiliser à partir de 2008-2009 pour évoluer ensuite entre 150 000 et 155 000.

*Il deviendra difficile de rentabiliser les services éducatifs en dehors des grands centres urbains.*

*La formation de la main-d'œuvre devra être la plus efficace possible afin d'optimiser l'intégration au marché du travail.*

**Tableau 19**  
**Évolution des effectifs scolaires publics au Québec**  
**par ordre d'enseignement par lustre de 2001 à 2016 <sup>(1)</sup>**

Ordre d'enseignement	2001	2006	2011	2016
- Commissions scolaires	988 862	923 130	836 397	809 743
- Cégeps	144 088	140 436	148 006	n.d.
- Universités (ETP)	158 320	152 006	152 999	n.d.

Note : (1) À l'automne de chaque année.

Source : ministère de l'Éducation

Cette évolution de la population générale et des effectifs scolaires pose deux défis au système d'éducation :

- Il deviendra difficile de rentabiliser les services éducatifs en dehors des grands centres urbains et particulièrement dans les régions périphériques. Le problème touche déjà, comme on le sait, le primaire mais il affectera de plus en plus le secondaire et le collégial. Il est donc important de consolider les réseaux d'établissement afin de maintenir l'accessibilité.
- La formation de la main-d'œuvre devra être la plus efficace possible afin d'optimiser l'intégration au marché du travail, ce qui veut dire diminuer les durées de formation qui sont actuellement trop longues et améliorer les taux de diplomation. Ceci aidera à compenser l'effet de la baisse de la population des 25 à 64 ans qui devra soutenir la population des 65 ans et plus.

## 4.2 Proposition de réingénierie

*Le statu quo organisationnel ne peut plus être une option car aucune des difficultés ne pourra être adéquatement résolue si le maintien intégral des cégeps est une condition a priori de tout changement.*

*La réalisation des objectifs d'amélioration de la performance qui sont proposés implique inévitablement la remise en question de l'ordre d'enseignement collégial.*

*L'un des bénéfices importants pouvant découler de la réingénierie proviendrait des économies potentielles qui découleraient de l'intégration de la gestion de la formation technique ou préuniversitaire à un autre ordre d'enseignement.*

Quelles que soient les modalités des options que l'on peut envisager, il nous paraît que la réalisation des objectifs d'amélioration de la performance qui sont proposés implique inévitablement la remise en question de l'ordre d'enseignement collégial. Comme en témoignent les essais de réforme et l'évolution du système depuis vingt ans, le *statu quo* organisationnel ne peut plus être une option car aucune des difficultés ne pourra être adéquatement résolue si le maintien intégral des cégeps est une condition *a priori* de tout changement.

L'un des bénéfices importants pouvant découler de la réingénierie proviendrait des économies potentielles qui découleraient de l'intégration de la gestion de la formation technique ou préuniversitaire à un autre ordre d'enseignement. Nous avons donc essayé d'estimer l'ordre de grandeur de ces économies. Les 48 cégeps sont des établissements autonomes qui doivent se doter d'une structure administrative complète, à savoir les services d'une direction générale, les services de soutien de l'enseignement et les services centraux de gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

Sur la base des rapports financiers 2001-2002, les dépenses qui ont été considérées pour ces services totalisaient 252 millions de dollars (voir le tableau 20) et pour juger de la partie de ces dépenses qui pourraient être économisées, nous avons supposé aux fins de la présente analyse que le système québécois était structuré comme celui des autres provinces, puisque c'est par rapport à ces systèmes qu'a été calculée la dépense globale excédentaire en éducation : les commissions scolaires auraient la responsabilité de gérer la première année de formation préuniversitaire tandis que les universités auraient la charge de la deuxième année de formation préuniversitaire.

Comparativement aux cégeps qui ont en moyenne 3 000 étudiantes et étudiants, les commissions scolaires ont en moyenne plus de 15 000 élèves et puisqu'elles ont déjà une infrastructure administrative complète, elles pourraient absorber cette nouvelle responsabilité de gestion à un coût inférieur en raison simplement des économies d'échelle et de la consolidation des services administratifs. Il en serait de même pour les universités qui ont une administration semblable aux cégeps. Mais nous avons estimé que les économies potentielles pourraient atteindre 70 millions de dollars, si la formation technique était aussi intégrée à une structure administrative existante.

Ce montant a été calculé en supposant des économies de 50 % dans les dépenses de direction générale (33,6 millions de dollars), de 10 % à 20 % dans les dépenses de gestion et de soutien aux activités d'enseignement (22,6 millions de dollars) et de 30 % dans les dépenses de gestion centrale des ressources (13,7 millions de dollars). À la suite de l'expérience des compressions budgétaires

taires qu'ils ont eues au cours des dernières années, les administratrices et les administrateurs des commissions scolaires jugent cette évaluation réaliste. Dans une perspective à plus long terme, pourraient s'ajouter des économies dans la gestion des immeubles et les investissements. Les économies potentielles pourraient alors atteindre 100 millions de dollars. Ce montant est significatif pour les cégeps (environ 30 % des dépenses analysées), mais il ne faut pas le considérer comme étant une évaluation de mauvaise gestion. Il n'a de sens que par rapport à l'ensemble du système et il équivaudrait à un gain de productivité de l'ordre de 5 % pour les services administratifs des commissions scolaires et des universités.

**Tableau 20**  
**Calcul des économies potentielles dans l'hypothèse de l'intégration**  
**du collégial aux autres ordres d'enseignement**

	Dépenses avant imputation	Hypothèse d'économies	Économies potentielles
	000 \$	%	000 \$
<b>1- Dépenses de gestion et de soutien de l'enseignement</b>			
- Services à l'enseignement (autres que bibliothèques)	13 490	20 %	2 698
- Services à l'élève	53 431	10 %	5 343
- Gestion des activités d'enseignement	53 483	20 %	10 697
- Formation continue (cadres, gérance et soutien)	19 120	20 %	3 824
Sous-total	139 524	16,2 %	22 562
<b>2- Gestion des ressources</b>			
- Ressources humaines	19 900		
- Ressources financières	17 862		
- Ressources matérielles (gérance et cadres)	8 009		
Sous-total	45 771	30 %	13 731
<b>3- Administration générale</b>	67 138	50 %	33 569
<b>TOTAL</b>	<b>252 433</b>	<b>27,7 %</b>	<b>69 862</b>

Source : ministère de l'Éducation du Québec

#### 4.2.1 La performance éducative : la définition d'une approche

L'objet de la réingénierie proposée est d'accroître la performance du système d'éducation au secondaire et au postsecondaire. Le niveau de performance sera jugé satisfaisant si le système a les quatre qualités fondamentales suivantes qui sont liées au cheminement des études :

- l'élève reçoit une formation générale pour son développement personnel et réussit au moment opportun à faire un choix pertinent d'orientation;
- la durée de la formation est optimale pour atteindre la qualification recherchée;
- les taux de réussite attendus sont atteints;
- le système permet une insertion professionnelle en harmonie avec les besoins du marché du travail.

Ces quatre qualités nécessitent qu'il y ait une continuité dans les cycles de formation et qu'on minimise les zones de piétinement qui ont des effets de ralentissement. Le modèle nord-américain et le modèle européen de formation suivent à cet égard des approches qui sont très différentes. Les spécialistes considèrent en effet que le modèle nord-américain est basé sur une culture de l'entrepreneurship qui valorise les aptitudes personnelles et qui donne moins d'importance aux normes professionnelles. On laisse à l'entreprise le soin de compléter le développement des aptitudes fonctionnelles sans que les travailleurs reçoivent une attestation formelle des compétences acquises. C'est une approche qui s'accommode assez facilement des défauts possibles du système éducatif, car ils sont éventuellement compensés par l'entreprise. En termes de diplomation, le système québécois a d'ailleurs les mêmes lacunes que l'ensemble du système nord-américain.

*L'objet de la réingénierie proposée est d'accroître la performance du système d'éducation au secondaire et au postsecondaire.*

L'approche européenne est quant à elle basée sur une culture de la formation professionnelle qui vise une qualification respectant des normes précises de compétence. De plus, la formation se donne en étroite collaboration avec l'entreprise qui participe ainsi à la reconnaissance des compétences. L'approche européenne exige une meilleure fluidité entre les cycles d'études que l'approche nord-américaine en raison du lien étroit entre la formation professionnelle et le marché du travail, lien qui met rapidement en évidence les déficiences du système éducatif.

Depuis le rapport Parent, le système d'éducation au Québec a cherché à s'inspirer de l'approche européenne de formation professionnelle, mais il a obtenu les résultats de l'approche nord-américaine. Il faut maintenant essayer d'optimiser les avantages des deux approches, c'est-à-dire, d'une part, avoir une approche intégrée et continue de la formation professionnelle du niveau secondaire jusqu'à l'universitaire et, d'autre part, adapter cette approche au fonctionnement des structures nord-américaines.

#### 4.2.2 Les objectifs de la réingénierie

Par rapport à cette performance attendue du système d'éducation et compte tenu des difficultés persistantes que l'on connaît au Québec, les objectifs de la réingénierie devraient être les suivants.

##### **A- Améliorer la gestion de la formation professionnelle et technique**

La première priorité doit être à notre point de vue d'améliorer la gestion de la formation professionnelle et technique pour qu'elle soit remise dans une progression logique du cheminement des études et qu'elle redevienne une voie normale de qualification pour les jeunes et exceptionnellement pour les adultes qui n'ont pas eu une formation adéquate.

##### **B- Accroître l'efficacité de la formation préuniversitaire et universitaire**

La deuxième priorité est d'accroître l'efficacité de la formation préuniversitaire et universitaire afin de réduire les piétinements dans le cheminement des études et de redonner aux universités du Québec un niveau d'activités qui leur permettra de se comparer favorablement aux autres universités nord-américaines.

##### **C- Consolider les points de services aux élèves et aux étudiants**

La multiplicité des points de services aux élèves et aux étudiants diminue l'efficacité de l'aide qui peut leur être accordée lorsqu'ils ont besoin d'évaluation, d'orientation, de conseil et d'accompagnement. Non seulement faudrait-il rationaliser ces services, mais il y aurait lieu de choisir un guichet principal qui serait en mesure de suivre les élèves et les étudiants jusqu'à ce qu'ils aient atteint le niveau de formation qui leur convient.

##### **D- Améliorer l'efficacité du système d'éducation par la correction des éléments qui sont la cause des coûts excédentaires**

Cet objectif est complémentaire aux trois premiers puisque les mesures proposées se traduiront par une amélioration d'efficacité et une rationalisation du volume des services éducatifs pour répondre adéquatement aux besoins d'une société moderne. Toutefois, certaines causes d'inefficacité ne relèvent pas du domaine de la réingénierie de système. C'est notamment le cas du nombre plus élevé d'enseignants et le bien-fondé d'un tel ajout de ressources dépend de l'appréciation qui en est faite en relation avec la qualité de l'enseignement. Une telle problématique dépasse le cadre de la présente étude. L'objectif proposé ne comprend donc pas tous les aspects de l'efficacité.

## **E- Accroître la contribution du système d'éducation au développement local et régional**

Le système d'éducation est la composante du secteur public la plus stratégique pour le développement du Québec et de chacune de ses régions. Non seulement ce système doit former une main-d'œuvre qui réponde adéquatement au marché de l'emploi, mais il doit aussi être en mesure d'apporter une aide aux entreprises qui ont des besoins spécifiques au plan de la technologie. Il est possible, en améliorant la performance des services éducatifs, d'accroître ainsi leur contribution au développement local et régional.

### **4.2.3 Les options possibles**

**N**ous avons examiné trois options principales qui diffèrent par l'importance des réformes qui en découlent. Comme on pourra le constater, chaque option est cependant contraire à la conception que les cégeps se font de leur rôle qu'ils situent exclusivement à l'enseignement supérieur.

#### **A- La refonte de l'enseignement préuniversitaire et la réorganisation de l'enseignement professionnel et technique sous la responsabilité des commissions scolaires**

La première option que nous proposons permettrait de maximiser les bénéfices d'une réorganisation du système d'éducation. Elle comprendrait deux volets. Le premier concerne la formation professionnelle et la formation technique qui seraient regroupées sous la responsabilité d'un même établissement pour former un *collège d'enseignement professionnel et technique*. La base actuelle de la formation technique collégiale serait donc préservée afin d'intégrer les établissements qui s'occupent de la formation professionnelle pour la filière des métiers spécialisés, notamment les centres de formation professionnelle, connus sous le sigle CFP.

Ces nouveaux collèges pourraient devenir « le pôle » qui permettrait de recentrer la formation professionnelle sur la clientèle des jeunes et de les attirer de façon à ce qu'ils poursuivent un cheminement d'études efficace et continu. On donnerait ainsi au système d'éducation le caractère de fluidité qui lui manque tellement. Cet ordre d'enseignement pourrait également devenir une filière normale pour la poursuite d'études universitaires conduisant à l'obtention d'un grade universitaire.

*Selon la première option, la base actuelle de la formation technique collégiale serait préservée afin d'intégrer les établissements qui s'occupent de la formation professionnelle.*

Ces nouveaux collèges de formation professionnelle et technique seraient sous la responsabilité des commissions scolaires, plutôt que de constituer un réseau autonome similaire au réseau des collèges communautaires d'enseignement technique de l'Ontario. La responsabilité intégrée des cycles d'enseignement paraît absolument nécessaire pour atteindre les objectifs de qualification qui sont souhaités depuis trente ans.

Compte tenu du rôle élargi qui serait dévolu aux commissions scolaires au niveau de l'enseignement collégial, il y aurait lieu de penser à leur donner un nouveau nom qui serait celui de *conseils scolaires*. Le nom « commission » est maintenant réservé à des organismes de régulation comme la Commission municipale du Québec ou la Commission de la santé et la sécurité du travail. Le nom de conseil conviendrait comme c'est le cas pour les conseils municipaux.

Les membres des conseils scolaires continueraient évidemment d'être élus et le regroupement des champs de compétence constituerait ainsi une amélioration du processus démocratique puisque l'activité collégiale serait dorénavant soumise à l'appréciation de la population lors des élections. En procédant à cette réorganisation, le gouvernement renforcerait donc un pôle de décision qui est stratégique pour le développement local et régional.

Le deuxième volet de la proposition viserait à faire une refonte de l'enseignement préuniversitaire dont la première année deviendrait la sixième année du cycle secondaire et la deuxième année s'ajouterait au premier cycle universitaire. L'avantage évident d'une telle réorganisation serait d'augmenter l'efficacité du système d'éducation pour trois raisons. Elle éliminerait, tout d'abord, l'effet de ralentissement occasionné par le passage au collégial, ce qui diminuerait la durée de formation excédentaire décrite au deuxième chapitre. Deuxièmement, le prolongement du secondaire donnerait une année de plus pour aider les élèves à faire le choix d'un champ de spécialité, ce qui diminuerait les taux élevés d'attrition que l'on observe lors de la première année d'études universitaires. Troisièmement, l'allongement du premier cycle universitaire permettrait de donner une meilleure formation et d'accroître les ressources disponibles pour la recherche, ce qui est un avantage stratégique important pour le développement du Québec dans le contexte de la mondialisation.

*Compte tenu du rôle élargi qui serait dévolu aux commissions scolaires pour offrir l'enseignement collégial, il y aurait lieu de penser à leur donner un nouveau nom qui serait celui de conseils scolaires.*

*Le regroupement des champs de compétence constituerait ainsi une amélioration du processus démocratique.*

*La première option est celle qui aurait l'avantage économique le plus important. Non seulement elle accroîtrait l'efficacité des dépenses administratives, mais elle diminuerait aussi les coûts grâce à la meilleure efficacité de l'ensemble du système d'éducation.*

*La deuxième option aurait le désavantage majeur de perpétuer la rupture qui existe actuellement entre l'enseignement secondaire et l'enseignement collégial.*

*Les commissions scolaires auront tendance à encourager les élèves du secondaire à poursuivre leur formation générale.*

Il faut, enfin, souligner que cette première option est celle qui aurait l'avantage économique le plus important. Non seulement elle accroîtrait l'efficacité des dépenses administratives, mais elle diminuerait aussi les coûts grâce à la meilleure efficacité de l'ensemble du système d'éducation. Le potentiel d'économies est de l'ordre de 1 milliard de dollars, montant qui correspond aux coûts excédentaires autres que ceux liés au nombre d'enseignants. La récupération des économies ne sera pas facile et automatique. Elle dépendra de la nature et de l'impact des mesures qui seront prises pour reconfigurer le système d'éducation et réaliser les objectifs visés par la réingénierie proposée.

## **B- La refonte de l'enseignement préuniversitaire et la création d'un réseau de collèges autonomes responsables de la formation professionnelle et technique**

La deuxième option est semblable à la première quant à la réforme des services éducatifs. L'enseignement préuniversitaire serait partagé entre le secondaire et le premier cycle universitaire, tandis que la formation professionnelle et la formation technique seraient regroupées à l'intérieur d'un même établissement collégial. Elle diffère par ailleurs au plan de la structure des responsabilités, car les collèges d'enseignement professionnel et technique formeraient un réseau d'établissements autonomes dirigés par des conseils d'administration comme le sont les cégeps aujourd'hui.

Bien qu'elle permette une intégration fonctionnelle des deux cycles de formation, cette deuxième option aurait le désavantage majeur de perpétuer la rupture qui existe actuellement entre l'enseignement secondaire et collégial. Les commissions scolaires perdraient le champ de la formation professionnelle des métiers spécialisés, mais resteraient responsables de la formation générale préparant aux études universitaires. Non seulement la structure ne favoriserait pas l'orientation des jeunes vers la formation professionnelle et technique, mais le problème actuel serait amplifié, car les commissions scolaires auront tendance à encourager les élèves du secondaire à poursuivre leur formation générale et les collèges deviendront de plus en plus des établissements d'éducation des adultes, comme le sont actuellement les centres de formation professionnelle.

Cette option consacrerait le choix d'une approche nord-américaine et un éloignement de l'approche européenne de formation professionnelle qui vise le plus possible à orienter les élèves lorsqu'ils sont encore jeunes vers une qualification basée sur des normes précises de compétences.

## C- Le transfert de la responsabilité de la gestion des cégeps aux commissions scolaires

Cette proposition est celle qui minimise à court terme les changements structurels. Les cégeps demeureraient en effet des établissements d'enseignement préuniversitaire et technique, mais ils seraient dorénavant gérés par les commissions scolaires comme le sont les autres établissements du réseau primaire et secondaire. Au lieu d'avoir un conseil d'administration, ils seraient chapeautés par un conseil d'établissement comme le sont les autres entités du réseau scolaire.

*L'avantage structurel à long terme de la troisième option serait d'introduire une nouvelle dynamique qui serait de nature à changer l'évolution du système.*

L'avantage du regroupement proposé serait à court terme de pouvoir réduire les coûts d'administration pour un montant pouvant aller jusqu'à 100 millions de dollars (voir le chapitre 2). L'avantage structurel à long terme serait d'introduire une nouvelle dynamique qui serait de nature à changer l'évolution du système. Le rapprochement de l'enseignement professionnel et technique faciliterait l'arrimage entre les deux secteurs et la tendance inévitable serait l'intégration fonctionnelle des deux cycles de formation. L'orientation des élèves serait également améliorée puisque toutes les filières de formation seraient sous la même autorité. Il serait alors logique de confier aux futurs conseils scolaires la responsabilité d'organiser le guichet principal de services aux étudiants qui ont besoin d'aide et de suivi.

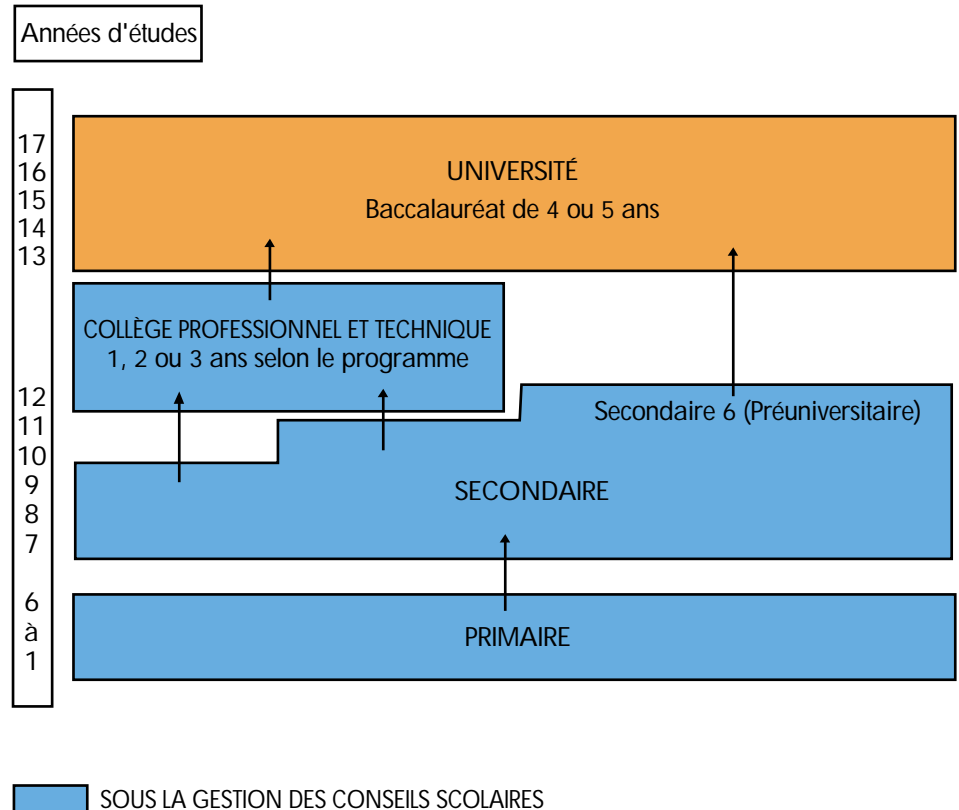
*Cependant, le principal désavantage de cette dernière option est de ne pas toucher à l'enseignement préuniversitaire*

Le principal désavantage de cette dernière option est de ne pas toucher à l'enseignement préuniversitaire et de ne pas profiter des bénéfices possibles de la rationalisation de l'enseignement universitaire.

### 4.2.4 Une proposition globale de réingénierie

Nous sommes d'avis que la réorganisation du système d'éducation devrait être basée sur la première option. Les consultations privées qui ont été faites pour la préparation de ce rapport, bien que limitées, sont unanimes quant à l'appréciation générale des problèmes et des difficultés des différents ordres d'enseignement, et quant à la solution qui passe par une réorganisation dont la clé est la réorganisation de l'enseignement collégial. Les éléments de la proposition globale de réingénierie que nous formulons sont résumés au tableau 21 et s'articuleraient de la façon suivante.

**Tableau 21**  
**Système scolaire proposé pour le Québec**



### A- La mise en place des conseils scolaires

*La mise en place des nouveaux conseils scolaires constituerait la dernière étape d'une restructuration qui a commencé il y a près de quarante ans.*

Les *conseils scolaires* assumeront, tel que mentionné dans la présentation de la première option, la responsabilité de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et technique. Ils seraient la continuité des commissions scolaires et des cégeps, tout comme les commissions scolaires actuelles ont été à une époque la continuité des commissions locales et régionales qui avaient été consolidées pour les mêmes raisons que celles qui sont maintenant évoquées pour la réorganisation du système. De ce point de vue, la mise en place des nouveaux conseils constituerait la dernière étape d'une restructuration qui a commencé il y a près de quarante ans.

Le *conseil scolaire* deviendrait le carrefour au sein duquel se discuteraient toutes les questions d'éducation dans une région et il constituerait une revalorisation des institutions régionales de services publics. La mise en place des conseils s'appuierait sur la structure

administrative des commissions scolaires en respectant la configuration de la carte scolaire actuelle. Il y aurait donc 72 conseils scolaires, dont 60 francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier (Crie, Kativik et Littoral).

## **B- La création des collèges d'enseignement professionnel et technique**

Les *collèges d'enseignement professionnel et technique* intégreraient les deux cycles de formation et cette intégration arriverait à un moment opportun de l'évolution du marché du travail, compte tenu du nombre élevé d'emplois qui seront créés ou qui deviendront vacants au cours des prochaines années. Les collèges offriraient des filières de formation de un, deux ou trois ans selon qu'un élève suit une formation pour un métier spécialisé et qu'il s'inscrit à une formation technique. L'entrée au collège pourrait se faire à partir de la quatrième année du secondaire ou ultérieurement selon les mêmes exigences qu'aujourd'hui. La formation pour les métiers semi-spécialisés continuerait d'être donnée au niveau secondaire.

Si l'on combine les effectifs actuels en formation professionnelle pour les métiers spécialisés et en formation technique au collégial, les nouveaux collèges auraient environ 200 000 étudiants à temps plein. Les points de services seraient plus nombreux que les cégeps actuels, étant donné qu'ils incluraient les centres de formation professionnelle. Chaque conseil scolaire serait responsable d'au moins un collège même si les options de formation technique étaient minimales ou inexistantes. Leur création réglerait le problème du partage des infrastructures et des équipements qui peuvent être utilisés par les deux cycles de formation.

Nous croyons enfin que les nouveaux collèges seraient mieux placés pour répondre aux besoins locaux du marché de l'emploi et qu'ils seraient en mesure d'apporter une meilleure contribution au développement régional en étant capables de faire des offres intégrées de service aux entreprises de leur région.

*La création des collèges d'enseignement professionnel et technique arriverait à un moment opportun de l'évolution du marché du travail.*

*Les nouveaux collèges seraient mieux placés pour répondre aux besoins locaux du marché de l'emploi et ils seraient en mesure d'apporter une meilleure contribution au développement régional.*

## **C- La refonte de l'enseignement préuniversitaire**

La refonte de l'enseignement préuniversitaire signifie que le cycle actuel d'enseignement collégial serait éliminé au profit de l'enseignement secondaire et universitaire. On peut dire que cette refonte se situe également dans la continuité historique de la réforme de l'éducation au Québec. Ces deux années sont en effet un reliquat des anciens collèges classiques dans lesquels les deux dernières années visaient à donner

*Le cycle de l'enseignement préuniversitaire a aidé à faire la transition vers un système éducatif plus démocratique. Mais cette transition est depuis longtemps terminée.*

*L'année supplémentaire au premier cycle universitaire serait un avantage pour les centres universitaires en régions.*

une formation préparatoire aux études universitaires. L'inclusion de ces deux années dans l'enseignement collégial a permis d'accroître rapidement l'accessibilité aux études supérieures au même titre que la création des constituantes de l'Université du Québec a permis une décentralisation de l'enseignement universitaire.

Le cycle de l'enseignement préuniversitaire a aidé à faire la transition vers un système éducatif plus démocratique. Mais cette transition est depuis longtemps terminée et compte tenu des conséquences négatives à long terme que ce choix de la commission Parent a eu sur la durée des études et sur le fonctionnement des universités, il est nécessaire et urgent de le réviser et d'adapter l'organisation scolaire à la réalité d'aujourd'hui.

L'ajout d'une année d'études à la fin du secondaire et au début du baccalauréat va exiger une reconfiguration de ces deux cycles d'études. L'adaptation sera particulièrement importante pour les élèves du secondaire afin que la cinquième et la sixième année les aident à faire un passage harmonieux aux études universitaires. Le secondaire gardera les cohortes d'élèves une année de plus, ce qui sera favorable aux petits établissements qui n'ont pas assez de clientèle pour rentabiliser leur fonctionnement. C'est aussi un avantage pour les élèves qui pourront demeurer plus longtemps dans leur milieu familial.

Comme nous l'avons déjà souligné, l'année supplémentaire au premier cycle universitaire permettra de donner une formation plus complète. C'est un avantage qui serait particulièrement important pour les centres universitaires en régions qui verraient leur clientèle augmenter de façon significative et qui pourraient ainsi offrir plus d'options.

#### **D- La recherche d'une plus grande performance**

Le ministère de l'Éducation aura à piloter la proposition de réingénierie dont la raison d'être est d'accroître à moyen terme la performance du système d'éducation du Québec. L'amélioration de la performance ne pourra toutefois être atteinte uniquement par des changements de structure et il est important dans cette perspective de mettre en place des règles de fonctionnement qui soient orientées vers la recherche de la performance. La première règle est de spécifier clairement les objectifs opérationnels qui doivent être atteints au plan de l'efficacité, de l'efficacités et la deuxième règle est de s'entendre avec les partenaires sur les conditions de leur réalisation. Les objectifs et les conditions de réalisation pourraient ensuite faire l'objet d'une entente de performance qui servirait de guide à la gestion des établissements.

## E- Les conséquences pour le financement

La problématique du financement n'a pas été abordée dans ce rapport, car c'est un aspect du système d'éducation dont l'analyse aurait été différente de celle qui a été faite pour évaluer la performance des services éducatifs. Il convient toutefois de souligner deux conséquences possibles de la proposition de réingénierie. La première concerne les droits de scolarité payés pour l'enseignement universitaire : en augmentant d'une année la durée du premier cycle, le total des droits payés pour l'obtention d'un diplôme de baccalauréat serait augmenté de 33 %. Comme l'enseignement dans les collèges de formation professionnelle et technique continuerait d'être gratuit, la réorganisation serait de nature à favoriser le choix de la filière collégiale qui a besoin d'être encouragée pour attirer les jeunes vers les nombreux emplois qui seront disponibles sur le marché du travail.

En établissant par ailleurs une continuité entre la formation secondaire professionnelle et technique sous la responsabilité unique des conseils scolaires, il serait intéressant que le ministère de l'Éducation réajuste le financement de l'ensemble des services éducatifs préuniversitaires en revoyant les principes sur lesquels sont basés les revenus autonomes provenant de l'impôt foncier, de façon à ce qu'il y ait une relation explicite avec l'évolution d'une partie des dépenses.



## Conclusion

L'analyse de la performance d'un système comme le système d'éducation du Québec, qui dépense plus de 15 milliards de dollars par année, qui reçoit quelque 1,5 million d'étudiantes et d'étudiants à temps plein et pour lequel travaillent plus de 105 000 enseignants, professeurs et chercheurs, est évidemment un exercice complexe. La notion de performance implique que l'on met en relation les ressources qui sont utilisées et les résultats qui sont obtenus par rapport aux objectifs qui sont visés concernant la formation et la qualification des individus. C'est donc une analyse du fonctionnement du système et non pas une évaluation de la qualité du travail des milliers d'éducatrices et d'éducateurs et d'administratrices et d'administrateurs qui se dévouent chaque jour pour donner les services éducatifs aux élèves et aux étudiants, aux jeunes et aux adultes.

Les conclusions de l'analyse sont à l'effet que le système d'éducation du Québec a un sérieux problème de performance parce que la dépense globale est relativement trop élevée et que les résultats obtenus ne permettent pas de répondre adéquatement aux besoins des individus et de la société. Nous avons essayé de calculer la dépense excédentaire en prenant le portrait de l'année 2001-2002 et nous avons cherché à identifier les causes importantes de cette dépense excédentaire. En nous basant sur ce diagnostic, nous avons ensuite fait une proposition de réingénierie du système dont l'importance est proportionnelle aux difficultés qui doivent être résolues.

Il est important de souligner que la performance est à la fois fonction de la structure, de façon à avoir une organisation logique des responsabilités, et fonction des processus de gestion, et ce, de façon à ce que les règles de fonctionnement soient orientées vers la recherche de la performance.

La mise en application de la proposition de réingénierie aurait comme conséquence de changer profondément la configuration du système d'éducation. C'est donc une proposition qui sera acceptée par certains et contestée par d'autres. Mais on ne peut plus retarder un tel débat et pour qu'il soit rationnel, il faut d'abord discuter du diagnostic et ensuite réfléchir aux façons de régler les problèmes. Ces problèmes se trouvent au carrefour de l'enseignement secondaire et de l'enseignement collégial et la solution implique inévitablement une réorganisation de ces deux ordres d'enseignement. Si les changements sont bien planifiés, non seulement les services éducatifs coûteront-ils moins cher, mais les élèves, les étudiantes et les étudiants seront ceux qui finalement en bénéficieront le plus, car ils pourront évoluer à l'intérieur d'un système dont les cycles de formation seront plus cohérents, plus fluides et mieux coordonnés.

*Nous avons fait une proposition de réingénierie du système dont l'importance est proportionnelle aux difficultés qui doivent être résolues.*

*Si les changements sont bien planifiés, non seulement les services éducatifs coûteront-ils moins cher, mais les étudiantes et les étudiants seront ceux qui finalement en bénéficieront le plus.*



## Bibliographie

BEAUDET, André, *La réforme de l'enseignement professionnel, Bilan et perspectives*, Association des cadres scolaires du Québec, 2003, 64 pages.

BEAUDET, André, *Pour un système de formation professionnelle centré sur les personnes*, Allocution de clôture du 20<sup>e</sup> Congrès de l'Association internationale de pédagogie universitaire, Sherbrooke, 29 mai 2003, 17 pages.

COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION, *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, ministère de l'Éducation du Québec, 1996, 90 pages.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC, *Rapport, 1 – Les structures supérieures du système scolaire, 2 – Les structures pédagogiques du système scolaire, 3 – L'administration de l'enseignement*, 3 volumes, 1963, 1964 et 1966, 128 pages, 404 pages, 244 pages.

CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaison aux autres universités canadiennes 1995-1996 à 2002-2003* et diverses publications sur leur site Internet, septembre 2003.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Rapport annuel 2001-2002 sur l'état et les besoins de l'éducation : la gouverne de l'éducation, priorités pour les prochaines années*, gouvernement du Québec, 2002, 123 pages.

FÉDÉRATION DES CÉGEPS, documentation générale sur leur site Internet, septembre 2003.

FÉDÉRATION DES CÉGEPS, *Miser sur la formation technique, état de la situation et plan stratégique de développement*, Montréal, 1998, 76 pages.

FÉDÉRATION DES CÉGEPS, *Le cégep, une force d'avenir pour le Québec, Plan de développement du réseau collégial public*, Montréal, 2003, 112 pages.

FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC, *La formation professionnelle dans les commissions scolaires - Une stratégie pour le développement du Québec*, juin 1999, 30 pages.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RELANCE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES AU SECONDAIRE ET DE LA FORMATION TECHNIQUE, *La formation professionnelle chez les jeunes, un défi à relever*, ministère de l'Éducation du Québec, 1995, 71 pages.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, diverses publications sur leur site Internet, juillet à septembre 2003.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, diverses publications sur leur site Internet, juillet à septembre 2003.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Analyse comparative des modèles de formation professionnelle et technique – Au Québec et dans d'autres États*, Québec, 2002, 233 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Documents d'éducation 3 : l'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel*, gouvernement du Québec, 1967, 61 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *L'école québécoise, énoncé de politique et plan d'action*, gouvernement du Québec, 1979, 163 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Plan d'action, La formation professionnelle au secondaire*, 1986, 33 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, gouvernement du Québec, 2002, 142 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Indicateurs de l'éducation, édition 2003*, ministère de l'Éducation, secteur de l'information et des communications, Québec, 2003, 140 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *La formation professionnelle et technique au Québec*, gouvernement du Québec, 2003, 46 pages.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE L'ONTARIO ET MINISTÈRE DE LA FORMATION ET DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS DE L'ONTARIO, diverses publications sur leur site Internet, juillet à septembre 2003.

STATISTIQUE CANADA, diverses publications sur leur site Internet, juillet à septembre 2003.

STATISTIQUE CANADA, *L'éducation au Canada 2000*, 2001, Ottawa, 206 pages.

STUDY IN THE USA, *Understanding American Education*, août 2003.

UNESCO, *World Data on Education 1999*, CD-ROM.