



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Les instances régionales de concertation (IRC) sur la
persévérance scolaire et la réussite éducative

Analyse politique d'un instrument d'action publique visant à contrer le décrochage scolaire au Québec¹

Jean Bernatchez, Université du Québec à Rimouski
Jean_Bernatchez@uqar.ca

¹ Cette analyse a été l'objet d'une communication orale au colloque international *Territoires et décrochage scolaire* à l'Université de Nantes (France) le 31 mai 2018. L'article est cependant inédit.



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Résumé

Les Instances régionales de concertation (IRC) sur la persévérance scolaire et la réussite éducative existent depuis 2004. Elles sont associées à chacune des 17 régions administratives du Québec. Nous proposons une analyse politique de cet instrument d'action publique fondée sur l'approche cognitive et normative d'analyse des politiques, sur la *gouvernétique* et sur l'approche en termes d'instruments. Nous définissons l'enjeu du décrochage scolaire ; nous rendons compte des politiques publiques afférentes ; nous définissons notre méthodologie ; nous présentons et analysons l'action des IRC, particulièrement celle de COSMOSS associée au Bas-Saint-Laurent et nous portons un jugement global sur l'action de cet instrument.

Mots-clés : Instances régionales de concertation (IRC), Décrochage scolaire, Réussite éducative, Québec – Analyse politique



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Au Québec, le mouvement de démocratisation de l'éducation, vecteur de la Révolution tranquille des années 1960, relève de l'enjeu de l'accès au système. Depuis les années 1990, avec la gestion axée sur les résultats, il est plutôt question d'un enjeu d'accès au diplôme, car il faut rentabiliser l'investissement public en éducation (Bernatchez, 2017 ; Trottier et Bernatchez, 2014). Des indicateurs sont construits afin de mesurer le problème puis déterminer des cibles dans le contexte de stratégies de lutte contre le décrochage scolaire. Depuis 1999, le ministère de l'Éducation produit des indicateurs nationaux, notamment le taux annuel de sorties sans diplôme ni qualification (taux de décrochage) en formation générale des jeunes, ce dernier étant de 20 % chez les garçons et de 13 % chez les filles (ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur [MEES], 2017). La *Politique de la réussite éducative* (MEES, 2017a) vise à porter à 90 % la proportion des élèves de moins de 20 ans qui obtiendront un diplôme ou une qualification à l'horizon 2030.

Au nombre des instruments d'action publique créés pour contrer le décrochage scolaire figurent les Instances régionales de concertation (IRC) qui existent depuis 2004. Elles visent à mobiliser les acteurs régionaux et à développer des partenariats locaux dans la promotion des conditions de la réussite éducative. Chacune des 17 IRC, associée à une des 17 régions administratives du Québec, est unique quant à sa mission et à sa structure, adaptées aux défis de sa région. Les IRC ont en outre en commun de sensibiliser et de mobiliser les acteurs locaux, de mettre en place des actions collectives et de documenter les pratiques exemplaires afin de bonifier l'expertise régionale et locale. Elles sont regroupées dans le Réseau des Instances régionales de concertation et soutenues financièrement par le gouvernement du Québec ainsi que par d'autres partenaires.

Nous proposons ici une analyse politique de cet instrument d'action publique en définissant l'enjeu du décrochage scolaire au Québec ; en rendant compte des politiques publiques afférentes ; en présentant les techniques qui permettent de récolter nos matériaux de recherche ainsi qu'en présentant et en analysant l'action des IRC, notamment celle de COSMOSS associée au Bas-Saint-Laurent. Nous portons ensuite un jugement global sur l'action de cet instrument d'action publique.

Sur le plan théorique, nos travaux d'analyse sont fondés sur l'approche cognitive et normative d'analyse des politiques (Muller, 2000) qui privilégie la dimension des idées grâce aux référentiels, et sur la *gouvernétique* (Lemieux, 2009) qui insiste sur la dimension de l'action et sur la joute politique entre les acteurs qui la conditionnent. À cela s'ajoute l'approche en termes d'instruments d'action publique, l'instrument étant un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Halpern, Lascousmes et Le Galès, 2014, p. 17). L'analyse documentaire et



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

l'observation participante sont les techniques de recherche mises à contribution dans le contexte de notre analyse.

Problématique : l'enjeu du décrochage scolaire au Québec

Le décrochage scolaire est un phénomène observé dans les pays industrialisés, mais aussi dans les pays en développement (Blaya, 2010). Au Québec, il est défini comme « le fait d'abandonner un parcours scolaire avant l'obtention d'un premier diplôme d'études secondaires (DES), d'études professionnelles (DEP) ou d'une qualification (certificat de formation en métiers semi-spécialisés ou certificat de formation en préparation au marché du travail) » (Réseau Réussite Montréal, 2018). Le raccrochage scolaire désigne le fait de retourner aux études après les avoir abandonnées avant l'obtention du premier diplôme ou de la première qualification. Ce terme est surtout associé aux jeunes âgés de 16 à 20 ans (Raby et al., 2014) alors que pour les plus âgés, il est plutôt question de retour aux études. Le phénomène du décrochage scolaire est bien documenté au Québec (Potvin, 2012), mais celui du raccrochage scolaire l'est peu, malgré le fait que le phénomène soit en croissance.

Comment conceptualiser le décrochage scolaire ? La contribution de Bernard (2011) permet de schématiser les travaux sur le phénomène. Il oppose d'abord acte et processus : « d'un côté le fait social défini comme réalité objective, indépendamment des personnes, de l'autre le fait social construit à partir d'un ensemble d'interactions » (Bernard, 2011, p.10). La seconde opposition considère le décrochage scolaire comme objet d'étude : s'agit-il d'un concept scientifique ou d'une catégorie institutionnelle ? L'auteur situe ces deux oppositions sur un axe afin d'en dégager quatre approches. (1) Le décrochage comme situation implique une scolarité inachevée, la non-poursuite d'un programme d'études prescrit par la loi (fréquenter l'école est obligatoire jusqu'à 16 ans au Québec) ou les conventions sociales (qui imposent la norme du diplôme ou de la qualification). (2) Le décrochage comme processus – non pas l'événement « décrochage », mais le processus lui-même – commence tôt (voire dès la conception de l'enfant, selon l'argumentaire de l'IRC COSMOSS) ; des conditions, des événements et des sentiments significatifs de ce point de vue ponctuent le parcours du jeune et se présentent comme des déterminants de la réussite scolaire. (3) Le décrochage comme étiquetage, alors que l'élève qui éprouve des problèmes est associé à la figure du décrocheur potentiel ; le jugement des enseignants peut être associé à des prédictions autoréalisatrices, au marquage social du jeune qui l'incite et le destine au décrochage. (4) Le décrochage comme construction politique s'intéresse à ceux et à celles qui se retrouvent à la marge du système d'éducation et qui ont de la difficulté à adhérer aux normes scolaires.

Cette dernière approche, qui nous intéresse spécialement, apporte une dimension fonctionnelle au décrochage scolaire : la notion existe pour



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

organiser l'action publique, précise Bernard (2011), pour penser, rendre légitime et évaluer l'action des instruments qui sont dédiés à la résolution de ce « problème ».

Le phénomène du décrochage scolaire est en effet devenu un problème qui commande une action publique. Au Québec, le mouvement de démocratisation de l'éducation, vecteur de la Révolution tranquille des années 1960, relève de l'enjeu de l'accès au système. Depuis les années 1990, il est maintenant question d'un enjeu d'accès au diplôme. Sur le plan politique, « l'enjeu est un espace de sens où les idées et les valeurs s'actualisent en actions, où se cristallisent les convergences et les divergences entre les opinions et les intérêts des acteurs » (Bernatchez, 2017, p. 527). L'enjeu impose de rendre accessible l'éducation et de favoriser la réussite scolaire sur tout le territoire du Québec, pour toute personne qui en a la volonté et la capacité, de l'école maternelle à l'université.

Cadre théorique : l'analyse des politiques publiques afférentes

Une politique publique « est faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps » (Lemieux, 2009, p. 7). Il s'agit là d'une définition inspirée des cinq concepts centraux de la systémique sociale (dont relève la *gouvernétique*) : activités, acteurs, environnements, finalités et évolution dans le temps. Le problème – cet écart entre une situation observée et une situation souhaitée – est à l'effet que les conséquences du décrochage scolaire sont importantes et se déclinent sur les plans personnel (problèmes de santé physique et mentale des non-diplômés, problèmes de consommation de drogue et d'alcool, délinquance, etc.), social (implication citoyenne réduite, emprisonnement, etc.) et économique (revenus modestes, insertion socioprofessionnelle difficile, compétences pauvres en littératie, chômage et aide sociale, etc.) (PRÉCA, 2016). Résoudre le problème (en diplômant ou en qualifiant un nombre plus grand de jeunes) permet d'atténuer ces conséquences. Les politiques publiques de lutte contre le décrochage scolaire se traduisent ainsi en une action publique fondée sur des justifications morales (cette action est juste), rationnelles (elle permet des gains économiques) et sociales (elle réduit la vulnérabilité des jeunes) (Zaffran et Vollet, 2018).

Une politique publique, cette fois selon l'approche cognitive et normative, est un espace de sens au sein duquel les acteurs « vont construire et exprimer un rapport au monde qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être » (Muller, 2000, p. 195). Cette approche repose sur un postulat selon lequel les politiques sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes. Les politiques sont liées à un paradigme sociétal (Surel, 1995), c'est-à-dire à



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

un référentiel (Muller, 2000), à une « vision du monde » qui encadre et rend légitime l'action publique. Dans le cas qui nous intéresse, ce référentiel est celui de l'économie du savoir, promu par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 1996) et repris dans les politiques nationales de l'innovation. Les économies fondées sur le savoir reposent sur la production, la diffusion et l'utilisation du savoir. La notion consacre le rôle important de la connaissance dans la croissance économique. Son importance comme capital humain (Becker, 1964) est reconnue, un capital qui s'acquiert par l'éducation, se préserve grâce aux activités de développement des compétences et apporte des dividendes qui se mesurent par une augmentation de la productivité et de la compétitivité. Le marché de l'emploi commande un accroissement de la demande de travailleurs qualifiés : diplomation et qualification accrues contribuent à ces objectifs.

Dans notre analyse, l'approche en termes d'instruments d'action publique est complémentaire à la *gouvernétique* (qui insiste sur l'action) et à l'approche cognitive et normative (qui insiste sur les idées). Les instruments rendent opératoires les politiques et permettent leur mise en œuvre, la phase la plus cruciale de la réalisation des politiques selon le modèle séquentiel de Jones (1970) : émergence, élaboration, adoption, mise en œuvre et évaluation des politiques, des phases qui peuvent être analysées distinctement. Les instruments « ne sont pas des outils disposant d'une neutralité axiologique parfaite [...]. Ils sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social [...]. Ils sont aussi producteurs d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent et induisent une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où ils hiérarchisent des variables et peuvent aller jusqu'à impliquer un système explicatif » (Lascoumes et Le Galès, 2010, p. 326).

De ce point de vue, les IRC (l'instrument qui nous intéresse ici) reposent sur les idées suivantes : (1) le décrochage scolaire est un processus qui commence dès la conception de l'enfant ; (2) les déterminants extrascolaires (capital culturel, santé et bien-être, organisation familiale, habitudes de vie, liens école-famille-communauté, etc.) sont aussi importants que les déterminants scolaires pour assurer la réussite scolaire ; (3) la communauté locale peut agir pour lutter contre le décrochage scolaire puisque « ça prend tout un village pour éduquer un enfant », un proverbe africain qui est le leitmotiv des IRC. Considérant la typologie des instruments de politiques publiques (Lascoumes et Le Galès, 2014), les IRC sont de type incitatif ; elles se déploient dans le contexte d'un État facilitateur ; et leur action est rendue légitime par la recherche d'engagement direct des acteurs de proximité, une approche horizontale garante du succès de la mise en œuvre de la politique.

Dressons maintenant un rapide portrait des politiques publiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec. Quoique plus ancien et contrasté (Doray, Prévost, Delavictoire, Moulin et Beaud, 2011), cet enjeu



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

se manifeste de manière explicite au moment où l'objectif d'accès au diplôme remplace celui d'accès au système. La tenue des États généraux sur l'Éducation (1995-1996) est un moment clé permettant de réaffirmer l'idéal de démocratisation qui caractérise la première réforme scolaire mise en œuvre lors de la Révolution tranquille des années 1960 : « nous croyons qu'il faut s'attaquer avec plus de vigueur à cet aspect inachevé de la réforme en intensifiant les efforts en vue d'accroître l'accès du plus grand nombre à l'éducation, en particulier des groupes défavorisés, et plus encore, en vue de passer de l'accès au succès » (Commission des États généraux sur l'Éducation, 1996, p. 12). Les États généraux conduisent à la seconde réforme scolaire (Lessard et Gosselin, 2008), un ambitieux chantier qui propose la révision de tous les programmes scolaires et l'adhésion au modèle socioconstructiviste fondé sur le paradigme de l'apprentissage, qui succède au paradigme de l'enseignement. L'objectif de diplomation (DES ou DEP) de 85 % avant 20 ans est évoqué. La *Loi sur l'administration publique* de 2000 instaure ensuite dans les ministères ainsi que dans les organismes publics le Nouveau management public et la gestion axée sur les résultats, aussi cette cible de diplomation est elle reprise dans les plans stratégiques dont se dotent le ministère de l'Éducation et les commissions scolaires. En 2002, la stratégie *Agir Autrement* entend assurer la réussite scolaire des jeunes issus des milieux défavorisés. Un plan d'action pour la persévérance scolaire est rendu public en 2009 et la cible retenue est de 80 % de diplomation et de qualification à l'horizon 2020 chez les moins de 20 ans. C'est moins ambitieux (mais plus réaliste), d'autant que l'aspect « qualification » (les certificats en formation en métiers semi-spécialisés ou en préparation au marché du travail) contribue à augmenter (artificiellement) de cinq points de pourcentage les taux de diplomation, rendant les cibles atteignables plus facilement. En 2017, la *Politique de la réussite éducative* (MEES, 2017a) mise sur quelques grands principes pour porter à 90 % la proportion des élèves de moins de 20 ans qui obtiendront un diplôme ou une qualification à l'horizon 2030, entre autres : (1) agir tôt (dès la naissance) ; (2) consacrer le principe de « réussite éducative » plus inclusif que celui de « réussite scolaire », puisqu'il considère l'apprentissage tout au long de la vie (avant, mais aussi après la fréquentation du système scolaire) ; (3) retenir sur le plan de la gouvernance le principe de subsidiarité qui favorise la décentralisation des processus et des décisions ; (4) inciter les membres de la communauté à agir de manière concertée et mettre leurs ressources au service des enfants.

En complémentarité de ces initiatives gouvernementales se déploient de nombreux projets portés par des acteurs locaux et s'inscrivant dans la lutte contre le décrochage scolaire. L'un de ces projets donne des résultats positifs et inspire la création des IRC : le Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean (CRÉPAS), créé en 1996 (Perron et Veillette, 2011).

Méthodologie : l'analyse documentaire et l'observation participante



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Deux techniques ont été mises à contribution dans le contexte de notre analyse politique d'un instrument d'action publique visant à contrer le décrochage scolaire au Québec : l'analyse documentaire et l'observation participante.

L'analyse documentaire est une stratégie incontournable pour étudier les politiques publiques. Il faut alors se replacer dans la longue durée qui permet de comprendre les orientations et les actions des systèmes de décision (Muller, 2018), d'apprécier les continuités et les ruptures. De manière systématique, nous avons d'abord répertorié les documents publics en lien avec notre objet, les IRC, dans les bases de données de textes savants, mais aussi grâce à des requêtes conventionnelles sur Internet qui donnent accès à des textes de toutes natures. Nous avons ensuite pris connaissance de ces textes et appliqué naturellement le questionnement de Lasswell (1952) : qui dit quoi à qui, dans quelle circonstance, par quel canal, dans quel but et avec quel effet ? Nous avons ensuite retenu les documents les plus pertinents à notre analyse.

L'observation participante est une technique de recherche qualitative qui consiste à récolter des matériaux de recherche en participant à la vie d'une organisation (Deslauriers, 1991). Les ouvrages de méthodologie l'associent au « terrain ». Fortin (1982) précise que le chercheur peut ainsi profiter de sa présence sur le terrain pour faire par, exemple, des recherches de nature historique et statistique, et récolter des matériaux originaux. Adler et Adler (1987) distinguent trois formes d'appartenance au terrain : périphérique, active et complète. La participation complète se divise en deux sous-catégories, jouant sur les variables d'opportunité et de conversion. Notre appartenance au terrain relève de la participation complète par opportunité. Nous avons tiré profit de l'occasion qui nous était offerte par notre statut de membre du comité COSMOSS d'analyse, de suivi et d'évaluation des initiatives locales de l'organisme, cela pour mieux comprendre l'action de cet organisme et celle des IRC. Ajoutons à cela qu'au fil des ans, nous avons été associés aux initiatives de deux autres IRC de manière ponctuelle. Nous avons aussi participé, au cours des dernières années, aux rencontres nationales qui visaient à rendre compte de l'action des IRC.

Cela dit, toutes les informations retenues dans notre analyse sont entièrement de nature publique et leur utilisation ne requiert aucun consentement préalable.

Résultats : les IRC et le cas COSMOSS

La région administrative est la première division territoriale de l'État québécois. Ce n'est pas une entité politique qui dispose d'une personnalité morale : il n'existe pas de gouvernement local responsable de la gestion



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

des activités du territoire. C'est une division administrative qui permet d'organiser l'offre des services gouvernementaux, entre autres grâce aux directions régionales de certains ministères et organismes publics. Cela s'inscrit dans une logique de déconcentration territoriale. La déconcentration consiste « à transférer l'exercice de pouvoir des autorités centrales de l'État vers d'autres autorités qui demeurent hiérarchiquement subordonnées » (Diederichs et Luben, 1995, p. 3). Alors que la décentralisation prévoit une autonomie des territoires, la déconcentration implique une subordination hiérarchique entre les structures ministérielles et les structures déconcentrées (L'Observatoire de l'administration publique, 2012).

Dix régions administratives sont créées en 1966 lors du déploiement de l'État-providence québécois. Une réorganisation est faite en 1987 prévoyant cette fois 17 régions administratives. La région administrative n'est pas seulement un espace prescrit, c'est aussi un espace vécu (Frémont, 2009) puisque le découpage territorial est structuré selon les caractéristiques et les identités des populations de ces territoires. Cette identité existe au moment de la création des régions administratives, mais elle se renforce au fil du temps, considérant que le fait d'exister comme région stimule un sentiment d'appartenance et une volonté de développement du territoire planifié de manière concertée.

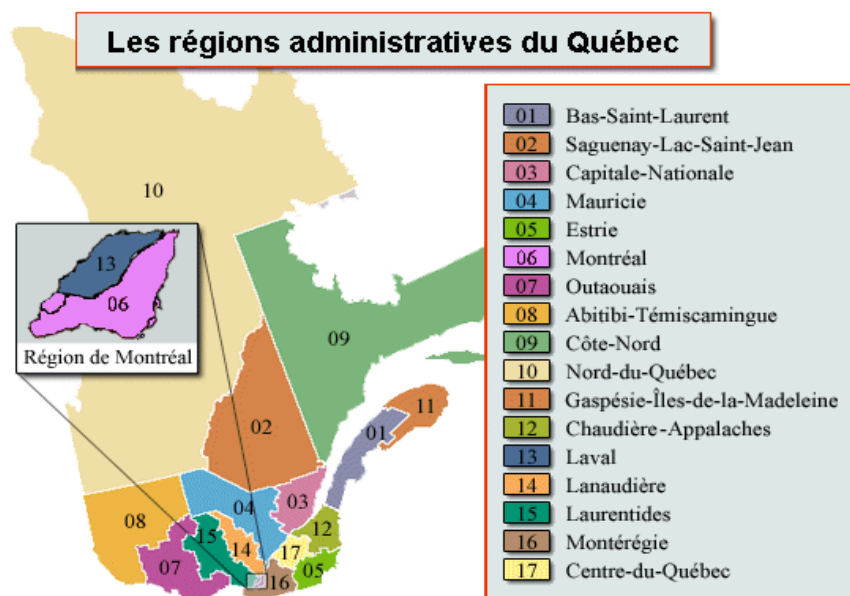


Figure n° 1 – Les 17 régions administratives du Québec
(Source : axl.cefan.ulaval.ca)



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Le lien entre territoire et décrochage scolaire est établi de manière tangible dans l'action et dans les écrits scientifiques québécois à compter des années 1990. « S'appuyant sur les constats d'une recherche sur les disparités géographiques de l'accès aux études supérieures au Saguenay–Lac-Saint-Jean réalisée en 1993 par le Groupe d'étude des conditions de vie des besoins de la population (Groupe ÉCOBES) (Veillette, Perron et Hébert, 1993), la population régionale s'est mobilisée autour d'un projet collectif de prévention de l'abandon scolaire. Issu de ce mouvement social, le Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire (CRÉPAS) a vu le jour en 1996, grâce au levier que constituait le nouveau Programme des ententes spécifiques de régionalisation mis sur pied par le gouvernement du Québec » (Perron et Veillette, 2011, p. 105). Les promoteurs du projet estiment que l'impact du CRÉPAS est difficile à évaluer (évitant d'établir des liens directs de causalité), mais des progrès sont observés sur le plan des indicateurs scolaires (diminution significative des taux de décrochage), quant à l'amélioration des aspirations scolaires des jeunes et en ce qui a trait à la mobilisation régionale autour d'un enjeu de développement territorial. Un modèle émerge, ce qui permet de configurer l'instrument d'action publique. Il s'inspire d'abord des théories de Touraine (1978) prônant l'interaction entre l'autoanalyse et l'intervention ; il se complexifie et se raffine en se fondant sur le concept de développement des communautés (*community building*) défini comme « un processus global qui habilite les acteurs sociaux, économiques et communautaires afin qu'ils puissent mobiliser les ressources humaines et physiques au bénéfice de la communauté locale » (Klein, 1995, p. 139). Le modèle d'intervention du CRÉPAS est illustré à la Figure 2.

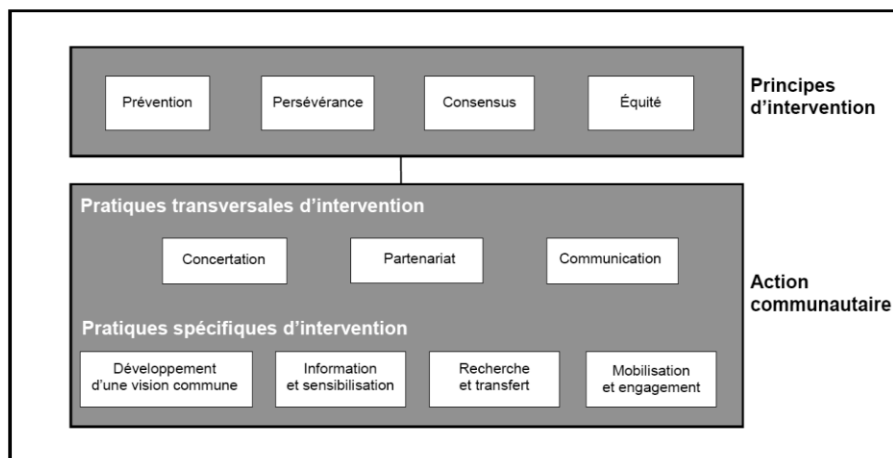


Figure n° 2 – Le modèle d'intervention du CRÉPAS
(Source : Perron et Veillette, 2011, p. 110)



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Perron et Veillette, les chercheurs à l'origine du projet de recherche-action (Barbier, 1996) et initiateurs du CRÉPAS, un couple dans la vie, deviennent les médiateurs du modèle (au sens de l'approche cognitive et normative), les entrepreneurs (au sens de la *gouvernétique*), c'est-à-dire les acteurs sociaux particulièrement actifs lorsque s'ouvre une fenêtre politique leur permettant de promouvoir un enjeu, une norme ou un modèle. Leur leadership contribue à ce que le modèle CRÉPAS devienne la référence grâce à sa diffusion auprès des acteurs et à l'accompagnement d'initiatives comparables dans d'autres régions.

La *gouvernétique* (Lemieux, 2009) regroupe les acteurs en quatre catégories : les responsables sont les élus ; les agents sont associés à l'appareil gouvernemental ; les intéressés sont extérieurs à l'appareil gouvernemental, mais intéressés aux décisions (groupes patronaux et professionnels, syndicats, médias, spécialistes) ; les particuliers regroupent l'opinion publique intéressée aux décisions sans être organisée formellement. Les médiateurs/entrepreneurs Perron et Veillette intéressent à l'enjeu et au modèle le président Ménard de BMO (Banque de Montréal) Groupe financier, un banquier proche du pouvoir politique, qui fait la promotion de l'enjeu et du modèle comme éléments de l'*agenda* gouvernemental, permettant ainsi la convergence de ressources de toutes natures. Selon la *gouvernétique* (Lemieux, 2009), ces ressources sont normatives (les normes), statutaires (les postes), relationnelles (les réseaux d'influence), financières (l'argent), humaines (les effectifs) et informationnelles (les réseaux d'information). Le banquier Ménard est président du Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec dont les travaux culminent dans le Rapport Ménard (2009) intitulé *Savoir pour pouvoir. Entreprendre un chantier national sur la persévérance scolaire*, qui propose la pérennisation des IRC naissantes (Figure 3), invite le gouvernement et d'autres partenaires privés et publics à investir des ressources dans cet instrument ainsi que dans des initiatives de lutte contre le décrochage scolaire.



LES INSTANCES RÉGIONALES DE CONCERTATION

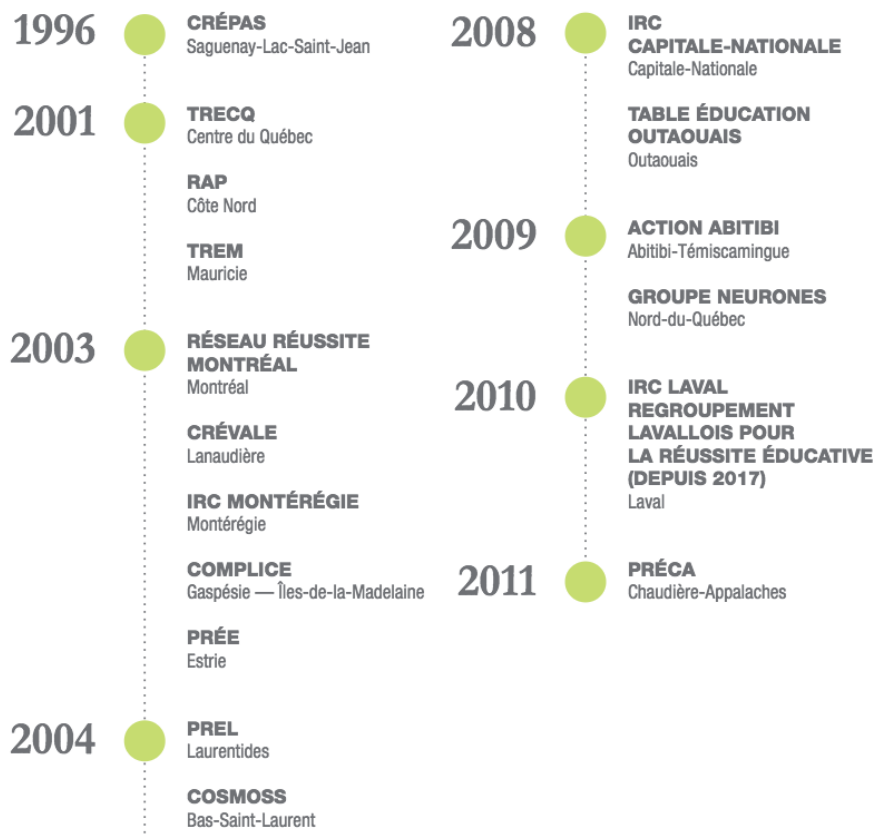


Figure n° 3 – Les Instances régionales de concertation
(Source : Réseau des IRC, 2017, p. 10)

Le message véhiculé pour rendre légitime l'instrument IRC est à l'effet que « le décrochage scolaire n'est pas strictement un problème scolaire ou familial, mais bien un phénomène complexe qui interpelle toute la société civile et constitue un enjeu de développement territorial » (Réseau des IRC, 2017, p. 6). Un cadre logique d'intervention est développé (Figure 4). Il rend compte de l'objectif commun partagé par les 17 IRC, des cinq axes d'intervention utilisés par les IRC pour amener les acteurs à s'investir et des effets recherchés sur ces acteurs et sur les déterminants de la réussite éducative et, finalement, de l'impact recherché sur les jeunes touchés par les interventions.



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

CADRE LOGIQUE D'INTERVENTION

OBJECTIF COMMUN

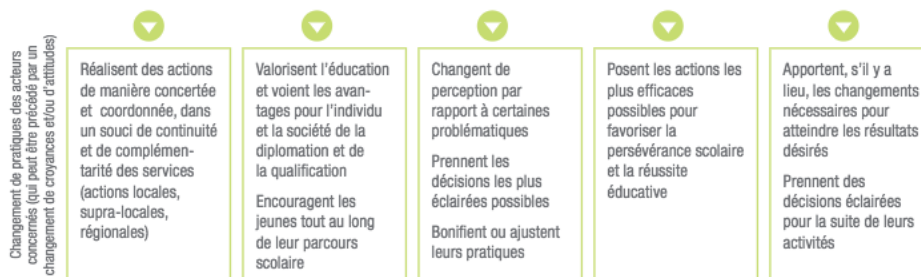
Contribuer à favoriser la persévérance scolaire et la réussite éducative des jeunes par la mobilisation des acteurs concernés et par le développement d'initiatives concertées



5 AXES D'INTERVENTION utilisées par les Instances régionales de concertation pour amener les acteurs concernés (intersectoriels et interordres) à s'engager



EFFETS RECHERCHÉS SUR LES ACTEURS CONCERNÉS



EFFET RECHERCHÉ SUR LES DÉTERMINANTS DE LA PERSÉVÉRANCE SCOLAIRE ET DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

Les facteurs de protection contre le décrochage scolaire sont renforcés



IMPACT RECHERCHÉ SUR LES JEUNES ULTIMEMENT TOUCHÉS PAR LES INTERVENTIONS

Plus de jeunes persèverent jusqu'à l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification

Figure n° 4 – Cadre logique d'intervention des IRC

(Source : Réseau des IRC, 2017, p. 9)

En 2004, des partenaires de la région administrative du Bas-Saint-Laurent se regroupent et créent l'IRC COSMOSS (*Communauté Ouverte*)



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

et Solidaire pour un Monde Outillé, Scolarisé et en Santé) qui vise à améliorer la santé et le bien-être des jeunes et de leur famille, de leur conception jusqu'à l'âge de 30 ans (COSMOSS, 2017). Le Bas-Saint-Laurent est une des 17 régions administratives du Québec (la région 01) et son territoire est découpé en municipalités régionales de comté (MRC). « Une MRC regroupe toutes les municipalités d'un même territoire d'appartenance formant une entité administrative qui est une municipalité au sens de la Loi sur l'organisation territoriale municipale » (Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du Territoire [MAMOT], 2018). Elles assurent une gestion régionale des municipalités locales (villes et villages) selon un système à double niveau (municipalité et MRC) réaménagé en 1979. Comme les régions administratives, les MRC ne sont pas seulement des espaces prescrits, mais aussi des espaces vécus (Frémont, 2009). Le Bas-Saint-Laurent regroupe huit MRC avec chacune au moins une ville-centre importante sur le plan de l'offre de services publics et commerciaux (Figure 5).



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

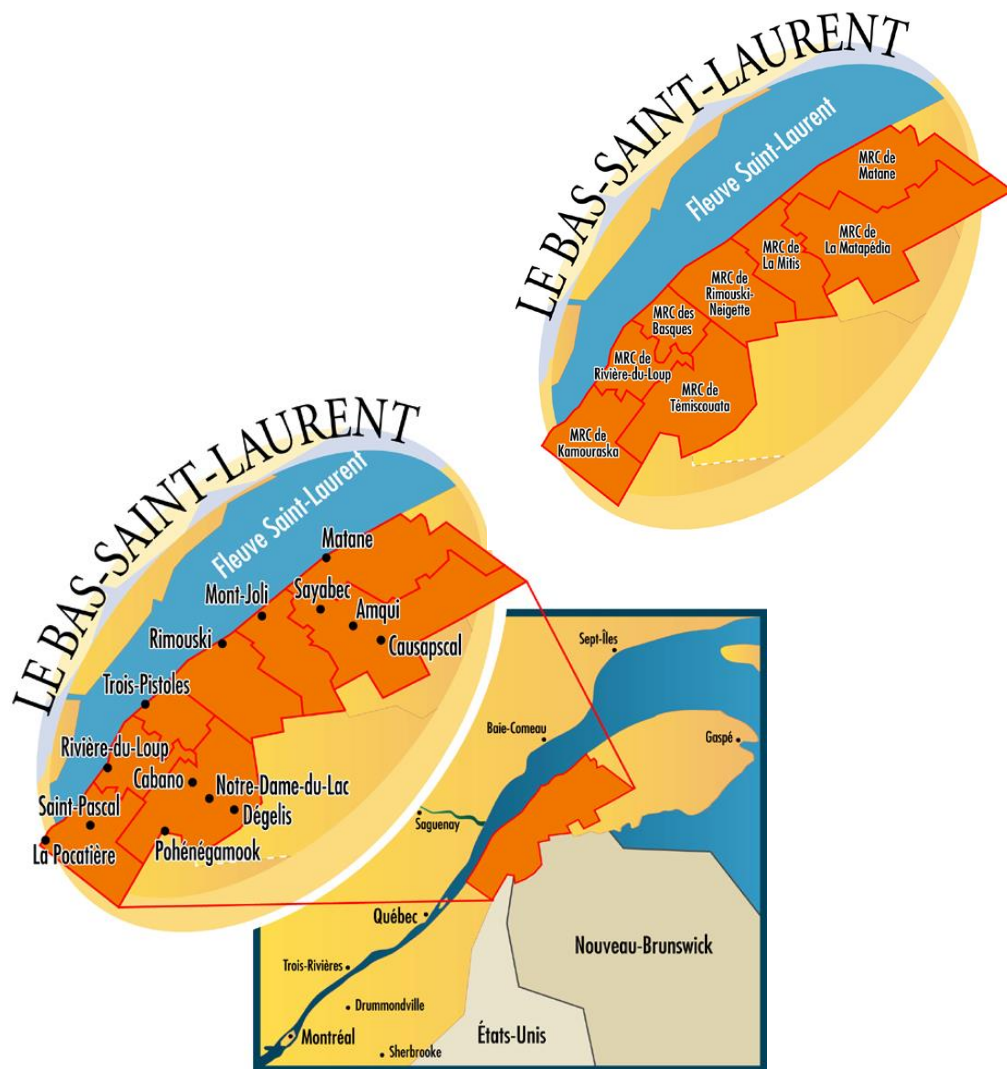


Figure n° 5 – Le Bas-Saint-Laurent (Sources : trip-usa-canada.com ; zapbsl.org)



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

COSMOSS mobilise les communautés du Bas-Saint-Laurent autour des enjeux liés au parcours des jeunes : « une entrée scolaire réussie, le développement de saines habitudes de vie, la réussite éducative et une intégration sociale et professionnelle durable. Grâce à cette mobilisation, les partenaires COSMOSS travaillent sur des stratégies concertées visant l'amélioration des pratiques, de l'offre de service et du parcours des jeunes et des familles visées » (COSMOSS, 2017, p. 8). Les principaux partenaires institutionnels de l'initiative COSMOSS sont associés aux réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation, du secteur municipal, du réseau de la petite enfance, de l'emploi, du milieu communautaire et d'autres organismes offrant des services aux jeunes et à la famille. Sur le plan de la gouvernance, un comité régional de coordination détermine les grandes orientations stratégiques. Il coordonne l'organisation d'activités régionales de promotion de l'enjeu, dont la semaine annuelle de la persévérance scolaire. Un comité-conseil, le Comité d'analyse des initiatives locales, l'assiste dans la tâche d'évaluer les plans locaux d'actions stratégiques. Ces plans sont proposés par les huit Comités locaux de coordination COSMOSS (un pour chaque MRC) et chacun se décline en près d'une centaine d'actions spécifiques. La phase actuelle de financement correspond à la période triennale 2017-2020. Environ 800 K \$ pour chaque MRC est attribué pour ces actions pensées et réalisées par des partenaires locaux associés au territoire de la MRC concernée. La Figure 6 présente les thèmes qui regroupent les actions

| |
|----------------------------------------------------------------|
| A- Éveil et maintien de l'intérêt en lecture et en écriture |
| B- Développement langagier et moteur |
| C- Transitions scolaires |
| D- Saine alimentation pour tous |
| E- Mode de vie physiquement actif |
| F- Intimidation et violence |
| G- Clarification du projet de formation après 16 ans |
| H- Intégration en emploi |
| I- Concertation et réseautage entre organisations |
| J- Intégration et implication sociale |
| K- Développement des habiletés parentales |
| L- Soutien des parents et des jeunes lors du parcours scolaire |

COSMOSS.

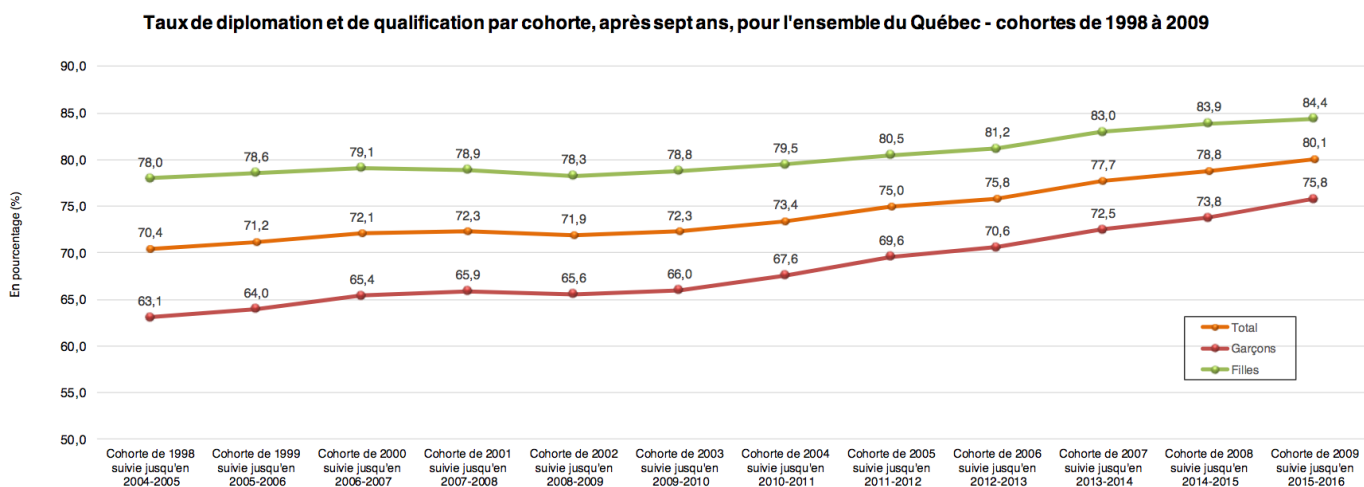
Figure n° 6 – Les 12 thèmes des actions COSMOSS (Source : COSMOSS, 2017)



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Discussion : une analyse politique à trois niveaux (macro, intermédiaire et micro)

Porter un jugement sur l'action de l'instrument IRC est un exercice téméraire qui impose plusieurs niveaux d'analyse. Un premier niveau, macro, invite à se questionner à savoir si le décrochage scolaire est un phénomène quantitativement moins important en 2018 qu'il ne l'est avant le déploiement de l'instrument d'action publique. Il ne faut par ailleurs présumer aucun lien causal direct, il s'agit plutôt de rendre compte de l'ampleur du problème, de se questionner à savoir si l'écart entre la situation observée et la situation souhaitée s'est réduit, considérant que le problème est « mis à l'agenda politique » à compter de la première décennie des années 2000. Ces statistiques (MEES, 2018) rendent compte du fait que l'évolution des taux de diplomation et de qualification par cohorte, après sept ans, tendent à augmenter entre les années scolaires 2004-2005 et 2015-2016 (Figure 7).



Source : MEES, TSE, DGSEG, DIS, Taux de diplomation et de qualification par cohorte au secondaire, avril 2017.

Figure n° 7 – Taux de diplomation et qualification par cohorte
(Source : MEES, 2018, p. 5)

On remarque que le temps de diplomation considéré dans ces statistiques est de sept ans alors que la durée normale des études secondaires est de cinq ans. De plus, sont comptabilisés à compter du milieu de cette période les certificats de formation en métiers semi-spécialisés et les certificats de formation en préparation au marché du travail (la dimension « qualification ») en plus des diplômes d'études secondaires (DES) et des diplômes d'études professionnelles (DEP) (la dimension « diplomation ») : cela contribue à doper les taux d'environ cinq points de pourcentage. On



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

observe alors ce que Hood (2006), expert du Nouveau management public, appelle les stratégies de contournement : pour atteindre des cibles, il arrive que les agents privilégient des indicateurs statistiques qui donnent un portrait positif de l'évolution du phénomène. D'autres manières de rendre compte de ces taux permettent de dresser un portrait plus nuancé. Le document de consultation sur la création d'un Institut d'excellence en éducation (MEES, 2017), organisme qui servirait d'interface à la diffusion de données de recherche probantes sur l'éducation, dresse ce portrait (Figure 8). Malgré un progrès enregistré dans le temps, seulement 55,4 % des garçons et 69,8 % des filles qui fréquentent le réseau d'éducation public francophone obtiennent un diplôme ou une qualification après la durée normale de cinq ans des études secondaires. C'est nettement en deçà des attentes.

| TAUX DE DIPLOMATION ² ET DE QUALIFICATION PAR COHORTE DU SECONDAIRE APRÈS 5 ANS, SELON LE GENRE ² | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------|----------------------------------------------|--------|----------------------------------------------|--------|
| | COHORTE DE 2003 SUIVIE JUSQU'EN 2007-2008 | | COHORTE DE 2008 SUIVIE JUSQU'EN 2012-2013 | | COHORTE DE 2010 SUIVIE JUSQU'EN 2014-2015 | |
| | GARÇONS | FILLES | GARÇONS | FILLES | GARÇONS | FILLES |
| ENSEMBLE DU QUÉBEC | 53,7 | 67,9 | 59,6 | 72,4 | 62,6 | 75,1 |
| RÉSEAU PUBLIC | 47,7 | 62,6 | 53,4 | 67,1 | 57,0 | 70,5 |
| COMMISSIONS SCOLAIRES FRANCOPHONES | 46,3 | 61,9 | 51,8 | 65,9 | 55,4 | 69,8 |
| COMMISSIONS SCOLAIRES ANGLOPHONES | 61,3 | 72,1 | 68,6 | 79,7 | 72,2 | 81,0 |
| COMMISSIONS SCOLAIRES À STATUT PARTICULIER | 12,6 | 17,8 | 12,0 | 16,1 | 9,5 | 16,4 |
| RÉSEAU PRIVÉ | 80,9 | 89,4 | 84,0 | 90,6 | 83,3 | 90,7 |

Figure n° 8 – Taux de diplomation et qualification par cohorte
(Source : MEES, 2017 b, p. 11)²

Un deuxième niveau d'analyse, intermédiaire, invite à se pencher sur l'action des IRC. Comme les politiques publiques ne sont pas mono-instrumentales (Lascoumes et Le Galès, 2010), ou qu'elles le sont de manière exceptionnelle, il est impossible d'établir des liens causaux directs quant à l'impact des IRC sur les taux de décrochage scolaire puisque de nombreux autres instruments contribuent à l'objectif de réussite scolaire éducative. Par exemple, ces instruments sont entre autres de nature législative et réglementaire, économique et fiscale, conventionnelle et incitative et informative et communicationnelle. « On constate le plus

² Les commissions scolaires à statut particulier desservent la population des jeunes autochtones : les défis sont grands car seulement 9,5 % des garçons et 16,4 % des filles obtiennent un diplôme ou une qualification en cinq ans.



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

souvent une pluralité d'instruments mobilisés, ce qui pose alors la question de leur coordination » (Lascoumes et Le Galès, 2010, p. 327). La *Politique sur la réussite éducative* (MEES, 2017a) est un cadre normatif et un programme d'action qui suggère de coordonner plusieurs instruments (stratégies, plans d'action, mesures, etc.) avec comme objectif de porter à 90 % la proportion des élèves de moins de 20 ans qui obtiendront un premier diplôme ou une première qualification à l'horizon 2030. Certaines dimensions du phénomène peuvent néanmoins être mesurées : l'état de la mobilisation régionale autour de cet enjeu (Perron et Veillette, 2011 ; Roy et al., 2014), les taux de participation aux activités et les taux de satisfaction des usagers inscrits aux rapports annuels de chaque IRC, les principes d'une bonne gouvernance (Conroy, 2018). De manière générale, les IRC affichent une bonne performance à ces rubriques.

Un troisième niveau d'analyse, micro, porte sur l'action de l'IRC COSMOSS du Bas-Saint-Laurent. L'organisme propose une démarche originale de mesure de ses résultats fondée sur la méthode de théorisation ancrée (Glaser et Strauss, 2010).³ Les principes évaluatifs sont réunis sous l'acronyme PUR : P pour « pas lourd, pertinent, plaisant, participatif » ; U pour « utile, utilisable et utilisé » et R pour « rigoureux, respectueux des milieux, réaliste » (COSMOSS, 2017, p. 9). La première phase d'évaluation considère la période comprise entre 2008 à 2015 et porte sur les actions réalisées. Une deuxième phase d'évaluation est en cours (2015 à 2020). Dans un premier temps, une centaine d'actions sont identifiées comme des bons coups et des vecteurs de changement au sein de la communauté. Une soixantaine d'actions sont ciblées et, finalement, 43 actions sont documentées. « Des entrevues ont été effectuées auprès des partenaires témoins de ces actions. Des informations ont été rassemblées sur les changements observés dans la pratique, dans l'offre de service, dans le parcours des jeunes, des familles visées et de la communauté. Également, des ingrédients de réussite ainsi que de pérennisation ont été documentés » (COSMOSS, 2017, p. 10). Des fiches d'action sont produites : elles permettent de porter un jugement sur les changements observés et sur les facteurs de réussite en plus de décrire l'action et les caractéristiques de sa mise en œuvre. Il ressort de l'analyse de ces actions que les facteurs suivants permettent d'agir efficacement : (1) promouvoir une gestion conjointe, (2) développer une compréhension, un vocabulaire et des outils communs, (3) définir l'action en consultant les participants, (4) adapter les services pour augmenter la participation, (5) favoriser une approche personnalisée, (6) privilégier un climat convivial et la création de liens de confiance, (7) faire appel à une ressource d'expertise, (8) se doter d'une intensité et d'une fréquence de services, (9) privilégier des approches simples et accessibles et (10) intégrer les apprentissages (COSMOSS, 2017).

³ Notre collègue Jean-Marc Pilon, professeur de psychosociologie de l'Université du Québec à Rimouski, est à l'origine de cette démarche évaluative originale. Il est décédé en 2016. Nous lui rendons ici hommage.



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Conclusion

Notre expérience bénévole à titre de membre du Comité d'analyse COSMOSS des initiatives locales (mais aussi comme collaborateur ponctuel auprès de deux autres IRC) tend à confirmer la pertinence de ces facteurs de réussite. L'engagement des partenaires, la plupart bénévoles, compte pour beaucoup. Leur contribution est déterminante dans le succès de l'entreprise, comme l'est aussi l'accompagnement par une ressource d'expertise. « La ressource d'expertise s'appuie sur des pratiques documentées. Elle communique des stratégies à privilégier, des outils simples et accessibles, des exercices faciles à reproduire, déjà existants et applicables au contexte. Elle illustre ses propos par des exemples concrets de la pratique, ce qui permet de les adapter à la réalité du milieu. En plus d'apporter un savoir spécifique, elle accompagne les personnes visées et répond à leurs besoins. Elle devient plus accessible, ce qui contribue à démystifier son rôle et à favoriser la création d'un lien de confiance » (COSMOSS, 2017, p. 13). Les IRC contribuent aussi de manière tangible à la mobilisation des acteurs locaux autour de l'enjeu de réussite éducative scolaire et de l'enjeu de la lutte contre le décrochage scolaire.

De manière plus pragmatique, concluons sur le fait que le rapport coûts-bénéfices des actions des IRC est généralement excellent puisque les initiatives sont portées localement par des citoyens et des citoyennes bénévoles qui voient leur action mieux définie, encadrée et porteuse de sens puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de cet instrument d'action publique. En outre, en 2018, un essoufflement des acteurs bénévoles engagés dans l'action des IRC est observable dans plusieurs régions du Québec, dans un contexte où ils sont de plus en plus sollicités pour agir sur d'autres enjeux tout aussi structurants. Couplé aux coupes budgétaires en éducation effectuées dans le contexte de la politique d'austérité du gouvernement du Québec, cet essoufflement constitue un grand défi pour les responsables des IRC.



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

Références

- Adler, P. et Adler, P. (1987). *Membership Roles in Field Research*. Newbury Park : Sage Publications.
- Barbier, R. (1996). *La recherche-action*. Paris : Economica.
- Becker, G.S. (1964). *Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York : Columbia University Press.
- Bernard, P.-Y. (2011). *Le décrochage scolaire*. Paris : Presses universitaires de France.
- Bernatchez, J. (2017). Enjeux du secteur de l'éducation. Dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* (p. 527-554). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Blaya, C. (2010). *Décrochages scolaires. L'école en difficulté*. Bruxelles : De Boeck.
- Commission des États généraux sur l'Éducation (1996). *Les États généraux sur l'Éducation 1995-1996. Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Conroy, J.-F. (2018). Mise sur pied et gouvernance d'une instance régionale de concertation : le cas de la région de Chaudière-Appalaches au Québec. *Revue canadienne de l'éducation*, 41 (1), 148-169.
- Communauté Ouverte et Solidaire pour un Monde Outillé, Scolarisé et en Santé [COSMOSS] (2017). *COSMOSS. Treize ans de changements. Chantier local et régional de mesure des résultats*. Rimouski : COSMOSS.
- Deslauriers, J.-P. (1991). *Recherche qualitative. Guide pratique*. Montréal : Chenelière – McGraw-Hill.
- Diedrichs, O. et Luben, I. (1995). *La déconcentration*. Paris : Presses universitaires de France.
- Doray, P., Prévost, J.-G., Delavictoire, Q., Moulin, S. et Beaud, J.-P. (2011). Usages des statistiques et actions publiques : les politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec. *Sociologie et sociétés*, 43 (2), 201-221.
- Fortin, A. (1982). Au sujet de la méthode. Dans J.-P. Dupuis et al., *Les pratiques émancipatoires en milieu populaire* (p. 79-123). Québec : IQRC.
- Frémont, A. (2009). *La Région, espace vécu*. Paris : Flammarion.



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

- Gendron, M. et al. (2013). *Persévérance scolaire en Chaudière-Appalaches 2013*, Lévis : UQAR.
- Glaser, B. et Strauss, A. (2010). *La découverte de la théorie ancrée. Stratégies pour la recherche qualitative*. Paris : Armand Colin.
- Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires du Québec (Rapport Ménard) (2009). *Savoir pour pouvoir. Entreprendre un chantier national sur la persévérance scolaire*. Montréal : Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires du Québec.
- Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld : The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*, 66(4), 515-521.
- Jones, C.O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont : Wadsworth Publications.
- Klein, J.L. (1995). De l'État providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec. *Lien social et Politiques*, 33, 133-141.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2010). Instruments. Dans L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 325-334). Paris : Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lasswell, H. (1952). L'analyse de contenu et le langage de la politique. *Revue française de science politique*, 3, 505-520.
- Lemieux, V. (2009). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Lessard, C. et Gosselin, G. (2008). *Les deux principales réformes de l'éducation au Québec. Témoignages de ceux et celles qui les ont initiées*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- L'Observatoire de l'administration publique (2012). Les ministères. Dans *L'État québécois en perspective*. Québec : L'Observatoire de l'administration publique.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du Territoire [MAMOT] (2018). *Portail*. Repéré à : <https://www.mamrot.gouv.qc.ca>
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur [MEES] (2018). *Diplomation et qualification par commission scolaire au secondaire*. Québec : MEES.
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur [MEES] (2017). *Portail*. Repéré à : <http://www.education.gouv.qc.ca>



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur [MEES] (2017a). *Politique de la réussite éducative*. Québec : MEES.
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur [MEES] (2017 b). *Pour la création d'un Institut d'excellence en éducation*. Québec : MEES.
- Muller, P. (2018). *Les politiques publiques*. Paris : Presses universitaires de France.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50 (2), 189-207.
- Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (1996). *L'économie fondée sur le savoir*. Paris : OCDE.
- Perron, M. et Veillette, S. (2011). Territorialité, mobilisation des acteurs et persévérance scolaire : le cas du Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire au Saguenay–Lac-Saint-Jean. *Économie et Solidarités*, 41 (1-2), 104-127.
- Potvin, P. (2012). *Prévenir le décrochage scolaire. Mieux comprendre la réussite ou l'échec scolaire de nos enfants et adolescents*. Longueuil : Béliveau Éditeur.
- Partenaires pour la réussite éducative en Chaudière-Appalaches [PRÉCA] (2016). *Les conséquences économiques du décrochage scolaire*. Lévis : PRÉCA.
- Raby, J. et al. (2014). *Raccrocher de toutes ses forces! Analyse exploratoire du décrochage et du raccrochage scolaires des femmes du Centre du Québec*. Victoriaville : Table de concertation des femmes du Centre-du-Québec.
- Réseau des IRC (2017). *Rapport d'activités 2016-2017*. Montréal : Réseau des IRC.
- Réseau Réussite Montréal (2018). *Portail*. Repéré à : <http://www.reseautreussitemontreal.ca/perseverance-a-montreal/perseverance-et-decrochage/decrochage-scolaire>
- Roy, G. et al. (2014). *Réseau Réussite Montréal : évaluation de sa mobilisation et d'actions mises en œuvre dans les quartiers ciblés. Tome 1 – évolution et état de la mobilisation régionale*. Montréal : Évalécole.
- Surel, Y. (1995). Les politiques publiques comme paradigmes. Dans A. Faure, G. Pollet et P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel* (p. 125-151). Paris : L'Harmattan,.
- Touraine, A. (1978). *La voix et le regard : sociologie des mouvements sociaux*. Paris : Seuil.



REVUE HYBRIDE DE L'ÉDUCATION

- Trottier, C. et Bernatchez, J. (2014). Public Postsecondary Education Policies in Quebec : A Case Study. Dans D. Fischer *et al.*, *The Development of Postsecondary Education Systems in Canada* (p. 200-290). Montreal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Veillette, S., Perron, M. et Hébert, G. (1993). *Les disparités géographiques et sociales de l'accessibilité au collégial*. Groupe ÉCOBES : Cégep de Jonquière.
- Zaffran, J. et Vollet, J. (2018). *Zadig après l'école. Pourquoi les décrocheurs scolaires raccrochent-ils*. Lormont : Le Bord de l'eau Éditions.