

## DISCUSSION ET ANALYSES

# LES PREMIÈRES ANNÉES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION – ET LES PROCHAINES

YVES MARTIN *Sociologue, ancien sous-ministre de l'Éducation*

**RÉSUMÉ.** Événement fondateur de notre Révolution tranquille, la création du ministère de l'Éducation, le 13 mai 1964, affirmait la volonté politique de l'État québécois de prendre en charge l'éducation au nom de l'intérêt public. Si les libéraux de Jean Lesage ont permis d'enclencher ce qui était alors un véritable projet de société, la réforme s'est poursuivie et certaines de ses pièces essentielles ont été mises en place sous la gouverne de l'Union nationale de Daniel Johnson et Jean-Jacques Bertrand. Malgré quelques erreurs de parcours qui ont fait des jeunes d'une génération les victimes d'expériences pédagogiques prématurées, le bilan du ministère de l'Éducation est largement positif en ce qui concerne les objectifs de modernisation et de démocratisation du système d'éducation. Le succès est loin d'être entièrement satisfaisant, toutefois, et le défi du décrochage et de l'accessibilité à la réussite se pose encore à un degré trop marqué. Aujourd'hui, la volonté politique est de nouveau sollicitée par la nécessité d'assurer à tous un enseignement public de qualité et l'accessibilité à la réussite – pour chacune et chacun et pour le Québec dans son ensemble.

## THE FIRST YEARS OF THE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION – AND THE YEARS TO COME

**ABSTRACT.** The creation of the Ministère de l'Éducation, on May 13, 1964, was the founding event of Québec's Quiet Revolution. It was an affirmation of the Québec state's political will to take charge of public education in the name of the public interest. If the initiative of this societal project was taken by the Liberal government of Jean Lesage, the momentum of reforms was maintained under the Union nationale governments of Daniel Johnson and Jean-Jacques Bertrand, during which many of the key elements of the system were established. In spite of problems caused by a few hasty and ill-conceived pedagogical initiatives, the balance sheet of the ministère de l'Éducation is largely positive, notably with regards to the modernization and the democratization of the educational system. Success is far from total, however, as high drop-out rates and uneven access to educational achievement still represent major challenges. Today, political courage is still needed to ensure universal access to quality public education and a chance for all to achieve their full potential – for the benefit of each child and that of Québec as a whole.

S'il fallait choisir l'événement fondateur de notre Révolution tranquille et la date en marquant vraiment la naissance, un consensus s'établirait assez spontanément, me semble-t-il, sur la création du ministère de l'Éducation le 13 mai 1964. Ce que cette date symbolise d'inédit au Québec – si on excepte l'éphémère existence d'un ministère de l'Instruction publique au XIX<sup>e</sup> siècle, de 1868 à 1875 –, c'est l'affirmation d'une volonté politique, celle de la prise en charge par l'État de la responsabilité de l'éducation au nom de l'intérêt public. C'est là qu'était la mutation profonde et c'est cela qui était paisiblement révolutionnaire dans le contexte de la société québécoise. À Paul Gérin-Lajoie, ministre de la Jeunesse dans le cabinet formé par Jean Lesage en 1960, revient le mérite d'avoir formulé la nouvelle volonté politique – en prenant appui sur les travaux d'une équipe dirigée par l'éminent éducateur Arthur Tremblay et sur les premières recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec présidée par M<sup>gr</sup> Alphonse-Marie Parent –, de l'avoir fait partager par le Premier ministre et ses collègues du conseil des ministres et, peut-être surtout, d'avoir mobilisé l'opinion publique autour des objectifs de la réforme radicale à réaliser. On doit retenir en particulier sa fougueuse tournée du « bill 60 », dont les retombées n'ont certainement pas été étrangères à l'évolution des esprits, tout spécialement chez les hautes autorités ecclésiastiques, jusque-là dépositaires du pouvoir en matière d'éducation comme, en général, en toute matière d'ordre social ou culturel.

Les idées avaient cheminé avant les années 1960, le terrain du changement se préparait; il fallait la volonté politique pour que fût franchi le pas déterminant. Il est certain que l'ordre des choses n'aurait pas pu évoluer aussi rapidement si la collectivité n'avait pas été prête à accueillir le projet, à en faire un authentique projet de société. Parce qu'il y a eu, il faut le rappeler avec insistance, un fort consensus autour des grands objectifs proposés. Ces objectifs ont été cernés, explicités et mis en forme par le rapport Parent et traduits en actions concrètes par un ministère qui a pu compter, surtout durant ses cinq ou six premières années d'existence, sur des collaborations d'une étonnante vigueur, souvent effervescentes, presque toujours ferventes, à tous les paliers de la société (y compris pendant un temps dans l'organisation syndicale enseignante) et dans toutes les régions.

Quels étaient ces grands objectifs ? Ils se ramenaient essentiellement à deux, exprimés en termes simples, à la portée de tous. Le premier, j'en emprunte la formulation au *Premier rapport du ministre de l'Éducation* (avril 1965), était « d'assurer à chacun le maximum d'éducation qu'il est capable d'acquérir et qui correspond à ses aptitudes en même temps qu'à ses ambitions, indépendamment de son niveau de fortune ou du lieu de sa résidence. L'objectif ainsi exposé peut se traduire dans une formule qui définit tout le projet du ministère de l'Éducation: réaliser en profondeur une *démocratisation* véritable de l'enseignement et de l'éducation. » Le deuxième objectif, « la préparation à

la vie réelle», était celui qu'avait mis de l'avant, en 1962, le Comité d'étude sur l'enseignement technique et professionnel présidé par Arthur Tremblay: « Aucun enfant ne devrait quitter l'école avant d'avoir reçu un minimum d'enseignement professionnel et le système scolaire devrait être aménagé de telle sorte qu'il puisse, au moment opportun, offrir à chacun l'enseignement professionnel qui convient à ses aptitudes et à ses ambitions. »

L'adhésion à ces objectifs n'a pas été le fruit d'une génération spontanée. La question du retard de la fréquentation scolaire n'a jamais été totalement absente du débat social au Québec au XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup>; elle n'a cependant commencé à recevoir un début de réponse un peu efficace qu'en 1943, avec l'adoption de la loi instituant la fréquentation scolaire obligatoire jusqu'à quatorze ans. On en est resté à peu près à ce point au plan politique durant l'ère duplessiste, mais le débat public sur l'éducation a progressivement gagné en intensité durant les années 1950. Alimenté par des dossiers sur l'éducation tels que celui qu'avait préparé Arthur Tremblay à l'intention de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels du Québec et qui a été rendu public en 1956, le débat s'est cristallisé lors de l'événement majeur qu'a été la Conférence provinciale sur l'éducation de 1958 – une initiative non gouvernementale – véritable rampe de lancement de la politique d'accessibilité à l'éducation adoptée par le gouvernement Lesage deux ans plus tard et devenue le fondement de la Grande Charte de l'éducation de Paul Gérin-Lajoie en 1961, avant d'être en quelque sorte consacrée par le rapport Parent.

Quatre mois après la création du ministère, l'Opération 55, visant la généralisation et l'aménagement régional de l'enseignement secondaire, est lancée et menée rondement : en moins d'un an sont créées 55 commissions scolaires régionales catholiques et 9 protestantes. Les travaux du Comité du plan de développement scolaire, aussi tôt mis en place dès juillet 1964 et auquel participent des représentants de toutes les instances du système d'enseignement, conduisent notamment à la démocratisation du financement de l'enseignement primaire et secondaire, fondement de l'application du principe de l'égalité des chances. Dès la parution du deuxième tome du rapport Parent, à l'automne 1964, le projet qui a conduit à la création des cégeps est mis en chantier, tout comme celui qui a été à l'origine du régime d'aide financière aux étudiants ou celui qui a mené à l'intégration à l'université de la formation des maîtres jusque-là confiée à des écoles normales.

La réforme est donc bien lancée au moment où s'amorce la campagne électorale de juin 1966. L'Union nationale ayant fait de la critique de la réforme de l'éducation en cours un thème majeur de sa campagne, ce n'est évidemment pas sans angoisse qu'au ministère, on constate la victoire du parti de Daniel Johnson. Personnellement mis en cause avant et durant la campagne, le sous-ministre Arthur Tremblay réagit au verdict électoral en affirmant qu'il reste à son poste avec ses collaborateurs « jusqu'à ce que l'autorité compétente en

décide autrement ». L'autorité compétente n'en décide pas autrement, toute angosse se dissipe et la réforme repart de plus belle.

Pourquoi ? Le premier ministre Daniel Johnson et le ministre de l'Éducation Jean-Jacques Bertrand voient très vite qu'ils n'ont pas, durant leur campagne, sérieusement entamé le consensus existant sur les réformes engagées en éducation. Ils maintiennent l'équipe de direction en place au ministère et font entière confiance à la loyauté de cette équipe à l'égard de ses nouveaux patrons. En dépit du slogan de campagne « La subvention suit l'élève » – préfiguration de l'option de l'Action démocratique du Québec (ADQ) près de quarante ans plus tard –, slogan qui comporte en germe la fin du projet de doter le Québec d'un système *public* complet d'enseignement, les orientations des politiques d'accessibilité et de financement sont confirmées, la révision des programmes du primaire et du secondaire se poursuit dans la direction déjà définie, le régime de prêts et bourses est en vigueur dès octobre 1966, le réseau des cégeps commence à se mettre en place l'année suivante, la Loi sur l'enseignement privée est adoptée, l'Université du Québec est créée. Tant et si bien que, dès la fin de 1968, toutes les pièces essentielles de la réforme sont assemblées.

Personnellement, je me demande encore si la réforme se serait poursuivie dans le même sens et au même rythme s'il n'y avait pas eu ce changement de gouvernement. Paul Gérin-Lajoie était convaincu et convaincant, mais on sentait le premier ministre Jean Lesage pour le moins réticent, en particulier à l'égard du projet d'«institut» recommandé par la commission Parent et du sort des collèges classiques. Sur ce point, Daniel Johnson paraît avoir vite perçu l'appui de la population quant à l'objectif visé; c'est cette perception qu'il a traduite quand, avant de donner son accord au projet de loi sur l'«institut d'enseignement pré-universitaire et professionnel», il a décidé d'en modifier l'intitulé et de nommer la nouvelle institution le «collège d'enseignement général et professionnel». Parce que, nous a-t-il dit, «ce que les gens veulent, c'est de pouvoir envoyer leurs enfants au *collège*»: nous avons bien volontiers refait notre devoir en ce sens.

À propos des premières années du ministère de l'Éducation, la critique a beaucoup porté sur le caractère «centralisateur» de l'organisme. Il est certain qu'il y a eu une forte centralisation administrative durant ces premières années. Elle s'imposait, à mes yeux, pour l'implantation d'un système cohérent, dont l'organisation et le financement devaient être assurés sur les bases équitables qu'exigeait la réalisation de l'objectif fondamental de démocratisation. M'apparaissent toujours justifiées dans cette perspective des mesures comme la normalisation des revenus et des dépenses des commissions scolaires, l'établissement de règles budgétaires au départ très contraignantes, l'adoption d'un régime de négociations collectives à l'échelle de l'ensemble du territoire et, dans ce cadre, l'harmonisation de la classification des enseignants particulièrement entre le secteur protestant et le secteur catholique.

Par contre, une critique qu'on n'a pas faite et qui eût été pertinente à mon sens est qu'il y a eu sur le plan pédagogique une décentralisation prématurée. Il fallait rompre avec un modèle pédagogique rigide laissant bien peu de marge à l'initiative des établissements scolaires et des enseignants et aux adaptations en fonction des besoins diversifiés des élèves, mais on l'a fait trop tôt, aux tout premiers stades de la réforme, alors que le corps enseignant n'était pas suffisamment préparé et que les services pédagogiques des commissions scolaires n'avaient pas atteint la maturité et acquis les compétences nécessaires. Le cas du programme-cadre de français illustre bien cette situation, avec des conséquences malheureusement durables sur la qualité des apprentissages. Autre exemple des effets de la décentralisation trop hâtive de la gestion pédagogique qu'on cite souvent encore aujourd'hui : l'éclipse de l'enseignement de l'histoire au secondaire, de l'histoire du Québec en particulier, phénomène dont je n'ai jamais su l'exacte dimension mais qui a certainement fait partie de l'expérience d'une trop grande proportion de jeunes de quelques générations, une dizaine peut-être. À mon prédécesseur Arthur Tremblay qui me demandait, au plus fort du débat sur cette question de l'enseignement de l'histoire au milieu des années 1970, quand le ministère avait pris la décision de « supprimer » cet enseignement, j'ai répondu que le ministère n'avait jamais pris de décision en ce sens, mais que l'effacement partiel de l'enseignement de l'histoire était le résultat de l'addition de décisions d'autorités locales dans le cadre de la souplesse qu'avaient permise la réglementation et les directives de la fin des années 1960 en matière pédagogique.

Les objectifs initiaux du ministère de l'Éducation ont-ils été atteints? Le diagnostic d'ensemble, on le reconnaît de façon générale, est largement positif, qu'il s'agisse d'accessibilité géographique, d'accessibilité financière ou d'accessibilité sociale ou, plus globalement, de modernisation et de démocratisation du système d'éducation. Le succès, il faut aussi le reconnaître, est loin d'être entièrement satisfaisant. La situation n'est sans doute pas particulière au système québécois d'éducation, mais s'y pose notamment toujours à un degré trop marqué le problème de l'accessibilité à la réussite, tout spécialement à la réussite des études de niveau secondaire.

Fort heureusement, le ministère de l'Éducation et ses partenaires font aujourd'hui explicitement de la réussite la « pierre angulaire » de leur action, selon le *Plan stratégique du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport 2005-2008*. Dans ce contexte, on donnera avec raison priorité à la lutte contre le décrochage chez quelque trente pour cent des jeunes du secondaire, des garçons surtout, et à l'intégration de ces mêmes jeunes aux programmes de formation professionnelle. On sait que bon nombre de jeunes ayant quitté l'école secondaire sans diplôme parviennent à y accéder dans le cadre de l'éducation des adultes; s'est-on demandé si on ne pourrait pas tirer de cette expérience des enseignements menant à une révision en profondeur des ap-

proches pédagogiques et de l'encadrement plus général concernant les élèves les plus faibles durant le cours normal de leurs études secondaires ?

C'est aussi dans la perspective d'assurer la réussite du plus grand nombre des jeunes au stade des études secondaires qu'il me semblerait opportun de situer le débat qui s'impose sur le financement de l'enseignement privé. Durant les premières années du ministère de l'Éducation, deux grands dossiers ont dû être gérés avec la retenue que commandait le réalisme politique – c'est-à-dire sans risque de compromettre l'essentiel des transformations à mettre en œuvre – : celui de la confessionnalité des structures scolaires (et, implicitement, celui de la place de la religion à l'école) et celui du statut et du financement de l'enseignement privé. À la faveur d'une longue évolution sociale et culturelle permettant ces changements hautement significatifs, des commissions scolaires linguistiques ont récemment été mises en place tout comme a été redéfinie la place de la religion à l'école. La question du financement de l'enseignement privé, et donc de sa place dans le système d'éducation, continue de faire problème. C'est plus précisément la question de la sélection qui se pose, celle de ses conséquences sur le niveau de la qualité de l'enseignement public. Diminuer progressivement, et même à terme éliminer complètement, le financement public de l'école privée aurait, à mes yeux, l'avantage certain d'amener dans l'école publique des contingents d'élèves pouvant jouer en quelque sorte le rôle de « locomotives » pour assurer la qualité la meilleure de la formation de l'ensemble des jeunes, qualité qui deviendra, demain plus que jamais, la condition du progrès de la société à tous égards.

Tout comme aux débuts des années 1960, la volonté politique est aujourd'hui sollicitée, cette fois dans le sens de l'accessibilité à la réussite – pour chacune et chacun et pour le Québec dans son ensemble.

Professeur au Département de sociologie de l'Université Laval depuis 1956, YVES MARTIN a été nommé directeur de la recherche à la direction générale de la Planification au moment de la création du ministère de l'Éducation, le 13 mai 1964. Il a été successivement directeur général adjoint (1965) et directeur général (février 1966) de la Planification, sous-ministre adjoint (novembre 1966) et sous-ministre de l'Éducation (du 23 juillet 1969 au 15 septembre 1973).

YVES MARTIN was a professor of sociology at Université Laval from 1956 until he was named director of research in the planning section at the creation of Québec's ministère de l'Éducation in May 1964. He was then successively assistant director general (1965) and director general (February 1966) of planning, assistant deputy minister (November 1966) and deputy minister of Education (July 1969 to September 1973).