

À QUAND L'EAU BOUILLANTE? L'ISOMORPHISME NÉO-INSTITUTIONNEL EN ÉDUCATION AU QUÉBEC

ANDRÉANNE LANGEVIN *McGill University*

RÉSUMÉ. Au Québec, la loi 40 et le projet de loi 23 (PL23) reflètent une vague centralisatrice qui se manifeste notamment en éducation où la répartition du pouvoir décisionnel se veut de plus en plus centralisée. Cet article met de l'avant la thèse que la loi 40 adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en février 2020 et le PL23 en cours d'étude s'inscrivent dans une lignée néo-institutionnelle qui, pour reprendre les mots de Lemire (2022), reflètent l'évolution du nationalisme québécois. La loi 40 et le PL23 recherchent désormais l'adhésion populaire, ce qui requiert un niveau de cohésion sociale substantiel; produit inéluctable du néo-institutionnalisme et de son phénomène d'isomorphisme dont cet article fournit des exemples concrets tirés de la littérature grise.

WHEN WILL THE WATER BOIL? NEO-INSTITUTIONAL ISOMORPHISM IN EDUCATION IN QUEBEC

ABSTRACT. In Quebec, Law 40 and tabled bill 23 (PL23) reflect a centralizing trend, which is particularly evident in education where the distribution of decision-making power is increasingly centralized. This article puts forward the thesis that Law 40, adopted by the National Assembly of Quebec in February 2020, and PL23, currently under study, are part of a neo-institutional lineage which, to use the words of Lemire (2022), reflect the evolution of Quebec nationalism. Law 40 and PL23 are now seeking popular support, which requires a substantial level of social cohesion; inevitable product of neo-institutionalism, and its phenomenon of isomorphism of which this article provides concrete examples taken from gray literature.

La fable de la grenouille est fréquemment utilisée comme métaphore pour illustrer le danger que pose l'ignorance face aux changements progressifs qui normalisent des situations aux potentiels périlleux. L'histoire classique raconte l'expérience d'une grenouille nageant dans une casserole d'eau

froide placée sur une source de chaleur. Au début, l'eau est tempérée et la grenouille est à l'aise. À mesure que l'eau se réchauffe, la grenouille faillit à percevoir le changement de température. Passive, elle reste dans la casserole jusqu'à être éventuellement bouillie vivante.

La morale de cette fable peut faire l'objet de diverses interprétations, souvent comme avertissement quant au danger de ne pas reconnaître les signes subtils de la détérioration graduelle d'une situation. Cela peut être appliqué à différents domaines, y compris en politique où la lente adoption séquentielle de lois structurantes peut graduellement transformer l'organisation d'une société et de ses institutions, sans toutefois provoquer de soulèvement populaire. Or, la fable de la grenouille souligne l'importance de demeurer alerte afin de percevoir les signes d'un tel mécanisme et de ses potentielles implications pour agir avant qu'il ne soit trop tard.

Dans cet article, sans prétention, dont l'objet principal de décrire des changements graduels apportés en éducation, il nous a semblé utile de relier certaines dispositions de la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires* (loi 40)¹ et de la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* (loi 23)² à la thèse de la centralisation des pouvoirs qui se veut un aboutissant d'une trajectoire néo-institutionnelle dans l'action publique.

La centralisation graduelle en éducation

Depuis les années 70, l'évolution institutionnelle en éducation semble préconiser un transfert du pouvoir décisionnel vers l'État québécois comme le démontrent Lemieux et Bernatchez (2022). À titre d'exemple, les auteurs notent comment la décentralisation des pouvoirs en 1971 par la *Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires* (loi 27)³ permettait désormais au conseil des commissaires de déléguer certains pouvoirs administratifs au directeur général de la commission scolaire, mais s'était alors accompagnée par une augmentation « des pouvoirs du ministre en ajoutant à la Loi sur l'instruction publique la capacité de réglementer l'administration des commissions scolaires » (p. 35). S'en suivra alors une période de remise en question de la gouvernance scolaire où l'État perçoit sa relation avec les commissions scolaires moins « comme un partenariat entre deux gouvernements [que comme existant au sein d'un] rapport hiérarchique » (p. 38). Ceci aboutira plusieurs décennies plus tard à l'abolition des commissions scolaires par la loi 40 dont l'annonce formulait le souhait de « doter le réseau scolaire québécois

d'une gouvernance moderne, efficace et plus près des besoins des élèves. » (Cabinet du ministre de l'Éducation, 2019)

Avec la loi 40, le Ministère a souhaité que se concrétise une décentralisation importante de la prise de décision vers les écoles avec l'abolition des élections scolaires et la fin des commissions scolaires pour les transformer en centres de services scolaires (CSS). Les CSS seraient alors administrés par « un conseil d'administration, formé à moitié de parents (huit membres), de quatre membres du personnel scolaire [et] complété par quatre membres issus de la communauté » (Cabinet du ministre de l'Éducation, 2019). Le ministre de l'Éducation avait alors annoncé vouloir « Inverser la pyramide des pouvoirs ... en donnant plus d'autonomie à ceux qui font l'école à tous les jours »⁴. Cependant, en évacuant le palier intermédiaire de gouvernance, le ministre de l'Éducation s'est vu donner un pouvoir direct de détermination, pour « l'ensemble des centres de services scolaires [quant aux] cibles portant sur l'administration, l'organisation ou le fonctionnement du centre de services scolaire »⁵.

La loi 23 dont les 75 articles qui modifient un total de 10 lois provinciales a rapidement emboîté le pas à la loi 40. Selon les notes explicatives de la loi 23, des modifications à la gouvernance scolaire visent principalement à :

confier au gouvernement la nomination du directeur général de chaque centre de services scolaires [et d'accorder au ministre] le pouvoir d'annuler une décision d'un centre de services scolaire [...] lorsque la décision n'est pas conforme aux cibles, aux objectifs, aux orientations et aux directives qu'il a établis.⁶

L'autre grand volet de cette loi est la création d'un Institut national d'excellence en éducation chargé de baliser la formation du personnel enseignant ainsi que de veiller au maintien à jour de ses compétences. La mission du nouvel Institut est de « promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire »⁷. Ceci passe entre autres par la création d'un comité scientifique chargé de dresser sa synthèse des connaissances scientifiques et de conseiller l'Institut sur les meilleures pratiques à mettre de l'avant. Cette centralisation de la recherche et de sa diffusion dans le réseau de l'éducation a grandement inquiété notamment les instances universitaires qui, au cours des consultations particulières sur la loi 23, n'ont pas manqué de partager leurs réserves quant à la nécessité de préserver l'indépendance scientifique qu'aurait un éventuel Institut national d'excellence en éducation (ADEREQ - L'Association des doyens, 2023).

Cette évolution par étapes de la centralisation de la gouvernance en éducation témoigne de « l'effet cumulatif de changements continus, mais subtils des arrangements institutionnels qui persistent pendant des périodes étendues », un mécanisme expliqué par Thelen (2003, p. 16). L'autrice fait ici référence à la façon incrémentale dont changent les institutions dites de « robustes ». Cette théorie de l'incrémentalisme a d'abord été introduite par Lindblom (1959) qui observait qu'un processus décisionnel mettant en œuvre une succession de changements progressifs qui ne dérogent que prudemment du statu quo évite que des erreurs graves et durables soient commises au sein des institutions. Puisque les décideurs jouissent d'une compréhension limitée des effets à long terme de leurs politiques, ces derniers auraient, pour le chercheur, tout intérêt à avancer vers leur but *à petits pas*. Une telle logique contribuerait sans doute à justifier pourquoi l'abolition des commissions scolaires est un aboutissant issu d'un bras de fer s'étendant sur plusieurs décennies entre instance centrale et intermédiaire. Pour Lindblom, un décideur sage n'a pas besoin de faire de grands sauts; une décision est une seule étape qui, si elle réussit, peut rapidement être suivie d'étapes subséquentes qui permettront l'éventuelle atteinte du but souhaité.

La restructuration d'envergure du réseau scolaire instaurée par les lois 40 et 23 suit cette logique néo-institutionnelle en faisant de petits pas lents vers l'isomorphisme. La thèse proposée ici est que ces « étapes » que suit le gouvernement en matière d'éducation favorisent le transfert des décisions vers le pouvoir central. Afin de dégager une compréhension des principaux concepts avancés par les penseurs du néo-institutionnalisme, la prochaine section propose un survol de cette théorie et de son évolution dans le temps. Les sections suivantes situent certaines dispositions des lois 40 et 23 qui ont été sélectionnées sur la base de la pertinence quant à l'accroissement subtil, mais progressif de l'isomorphisme néo-institutionnel en éducation. Ces mécanismes isomorphiques à l'œuvre dans l'action publique sont ensuite discutés afin de mettre en lumière leur principal aboutissant, soit la centralisation graduelle de la gouvernance scolaire au Québec.

Néo-institutionnalisme et cohésion sociale

Cet article adhère à la thèse voulant que la restructuration d'envergure du réseau scolaire instaurée par les lois 40 et 23 suit une logique décisionnelle néo-institutionnaliste. Le néo-institutionnalisme est issu de l'institutionnalisme de la première moitié du 20^e siècle (Selznick, 1957; Weber, 1930), un courant théorique qui avait commencé à s'intéresser aux

processus par lesquels la bureaucratie et les institutions étaient devenues dominantes dans la société. Les institutionnalistes avaient alors observé que les « *managers* » (ou personnel de gestion) en étaient venus à jouer un rôle déterminant au sein des institutions en y insufflant leurs valeurs et leurs directions. La théorie néo-institutionnaliste qui a fait son entrée dans la deuxième moitié du 20^e siècle a quant à elle remis en question l'étendue de ce pouvoir d'influence de la bureaucratie sur les directions que prennent les institutions (Meyer et Rowan, 1977). En écartant la thèse de la toute-puissance du « *manager* », les néo-institutionnalistes sont venus nuancer les propos de leurs prédécesseurs en étudiant plutôt l'influence que peut avoir l'environnement sociétal sur l'évolution des institutions. Pour les néo-institutionnalistes, les comportements des institutions sont issus de règles et de pratiques formalisées découlant d'un environnement commun où des idées et des intérêts guident les valeurs (Palier et Surel, 2005). Le phénomène de l'institutionnalisation serait donc un procédé par lequel les institutions se conforment à ces valeurs sociétales en empruntant des chemins préétablis (« *path-dependence* ») pour mettre de l'avant des modes de fonctionnement qui renforcent leurs structures organisationnelles afin de les rendre durables (Pierson, 2011). Ce serait cette certaine pérennité dans le temps qui donnerait de la robustesse aux institutions qui « comprennent des éléments régulateurs, normatifs, culturels et cognitifs qui, avec leurs activités et ressources associées, assurent stabilité et sens à la vie sociale » (Scott, 2014, p. 56).

Selon la logique néo-institutionnelle sociologique (DiMaggio et Powell, 1991) qui guide cet article, les directions que prend une institution dépendraient donc moins des aspirations de son « *manager* » que de l'influence du contexte social élargi. De ce fait, lorsque de nouvelles pratiques sont instaurées au sein d'une institution, les individus qui y voient leurs valeurs reflétées seront plus à même de considérer cette dernière comme légitime et d'y adhérer en tant que membres. Ce que recherche toute organisation évoluant au sein d'un cadre néo-institutionnel est donc de mettre en place des politiques qui s'alignent avec les souhaits de ses adhérents. Toutefois, lorsqu'une institution faillit à ce mandat et qu'elle perd – aux yeux de ses membres – de sa légitimité, ces derniers deviennent à même de la délaisser. Si ce mouvement de désadhésion prend de l'ampleur, il en va de la survie de l'institution, car sans parties prenantes (« *stakeholders* »), l'institution est vouée à l'échec (Buchholz et Rosenthal, 2004). Pour cette raison, DiMaggio et Powell (1991) précisent que toute analyse néo-institutionnelle se doit d'accorder une grande importance à l'environnement social, car c'est de ce dernier que découleraient les processus stratégiques, les structures de

gouvernance, les politiques internes et les programmes déployés au sein des institutions.

Or, pour les néo-institutionnalistes, la garantie de légitimité est souvent une relation à deux sens; si les institutions gagnent à se conformer aux valeurs partagées par la société et leurs membres, les individus ont eux aussi tout intérêt à se conformer aux visées des institutions pour être perçus comme légitimes à leur tour. Pensons seulement ici au système d'éducation. Dans « *The effects of education as an institution* », Meyer (1977) souligne l'effet légitimant qu'octroie un parcours scolaire chez l'individu et le résultat institutionnalisant de la scolarisation de masse d'une population. L'auteur explique que l'éducation fonctionne dans la société comme mécanisme de la hiérarchie sociale, définissant certains types de connaissances comme octroyant une autorité légitime⁸. Toujours selon l'auteur, un parcours scolaire – dont plusieurs critiquent ouvertement la participation à une certaine continuité des inégalités sociales⁹ – aurait d'abord pour mission de « favoriser une plus grande cohésion sociale » via le partage d'une expérience commune par les générations passées, présentes et futures (p. 66-7). Ainsi, pour maintenir l'autorité que leur confère un parcours scolaire, les individus ayant été scolarisés au sein de ce réseau souhaiteront que cette institution perdure dans le temps pour reproduire une certaine « inertie » rassurante (Scott, 2014, p. 154). Rappelons que pour les néo-institutionnalistes, une institution pérenne se doit de viser à renforcer ses structures organisationnelles. Or, par quels mécanismes une institution peut-elle voir ses structures perpétuellement renforcées afin de maintenir sa légitimité? Pour répondre à cette question, l'analyse néo-institutionnelle de l'action publique pointe vers l'isomorphisme; un mécanisme déployé par les institutions en quête de légitimité qui, petit à petit, deviendront semblables aux autres institutions auxquelles elles se comparent.

MÉTHODOLOGIE

N'empruntant pas une méthode classique mobilisant, par exemple, une grille séquentielle de l'action publique (telle que la célèbre grille proposée par Jones, 1970), cet article présente plutôt les résultats d'analyse provenant d'une revue exhaustive de la littérature grise produite ou soumises à l'Assemblée nationale du Québec en amont de l'adoption des projets de loi 23 et 40, ainsi que des discussions tenues dans le cadre des consultations particulières et études détaillées de ces lois. À l'étape de la recherche documentaire approfondie, les critères d'inclusion et d'exclusion (Morestin, F. et National Collaborating Centre for Healthy Public, 2010, p. 25) ont été établis sur la base de leur pertinence¹⁰ pour

que les extraits retenus permettent de dégager de clairs liens entre les lois 23 et 40 et leurs visées centralisatrices. Ces dernières s'opèrent notamment par un accroissement progressif de l'isomorphisme néo-institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983), un phénomène par lequel les institutions tendent à se conformer aux pratiques et aux normes de leur domaine.

Pour défendre cette thèse, nous discuterons ici de cinq articles tirés des lois 23 et 40 ou des lois que ces derniers modifient pour exemplifier l'accroissement progressif de l'isomorphisme néo-institutionnel en éducation au Québec. Trois extraits tirés des transcriptions d'échanges survenus lors des consultations particulières tenues dans le cadre de l'adoption des projets de lois ont également été inclus sur la base des extraits les plus révélateurs quant aux visées centralisatrices des projets de loi à l'étude. De plus, un total de 106 mémoires soumis à l'Assemblée nationale (42 mémoires pour la loi 23 et 64 mémoires pour la loi 40) a été relevé dans le cadre de la rédaction de cet article. Ces mémoires provenaient de syndicats, de regroupements de chercheurs, d'associations professionnelles et de citoyens. Nous avons décidé d'inclure six mémoires soumis à l'Assemblée nationale par des associations ou regroupements qui faisaient une mention directe des cinq articles tirés des lois 23 et 40 qui exemplifient dans cet article l'accroissement progressif de l'isomorphisme néo-institutionnel en éducation au Québec. Les mémoires rédigés pas des individus ont été exclus du corpus étudié parce qu'ils ne représentaient pas la vision d'un regroupement. Consultez l'Annexe A pour connaître la répartition thématique des articles, extraits et mémoires retenus.

L'isomorphisme croissant en éducation au Québec

L'isomorphisme institutionnel fait référence au phénomène où les institutions adoptent au fil du temps des structures, des pratiques et des comportements similaires (DiMaggio et Powell, 1983). *Iso* signifiant *même* et *morphisme* signifiant *forme*, les analyses néo-institutionnelles se réfèrent aux mécanismes isomorphiques pour rationaliser la mise en place dans une organisation donnée de pratiques basées sur celles d'organisations similaires. Avoir recours à ce mécanisme contribue à rassurer les membres d'une institution, car ceux-ci conçoivent comme légitime le fait d'*agir de façon similaire*. Il a d'ailleurs été observé que « les organisations basent leurs décisions sur les données probantes établies par d'autres organisations conventionnelles perçues comme des chefs de file dans leur domaine » (DiMaggio et Powell, 1991, p. 53-54). L'isomorphisme contribue donc à expliquer pourquoi des organisations desservant des clientèles distinctes (p. ex. : un CSS desservant une population rurale et un CSS desservant

une population urbaine) présentent souvent des caractéristiques similaires malgré des variations dans leurs contextes spécifiques. Lorsque les institutions sont gérées par l'État comme c'est le cas en éducation, des procédés législatifs peuvent contribuer à accélérer ce phénomène d'isomorphisme.

Or, en éducation, nombreux sont ceux qui doutent de la conventionnalité des milieux. En effet, faire appel à des données probantes tirées d'environnements singuliers pour guider le réseau de l'éducation dans sa gestion est, aux yeux de plusieurs, utopique puisque chaque contexte scolaire est unique. Pourtant, le réseau de l'éducation ne semble cesser de se standardiser, phénomène rendu possible grâce à une centralisation progressive. Ce phénomène est détaillé dans les prochaines sous-sections et exemplifié à l'aide de certaines dispositions de la loi 40 et de la loi 23 ainsi que le recours à des extraits de transcriptions d'échanges faits durant les études de ces lois dont les visées témoignent de trois types d'isomorphisme tenant lieu de thèmes dans cet article : l'isomorphisme mimétique, l'isomorphisme normatif et l'isomorphisme coercitif.

Thème 1 : l'isomorphisme mimétique et le calque du réseau privé et de ses projets particuliers

Le mimétisme se produit quand une chose en copie une autre. Ce phénomène est central au paradigme néo-institutionnel et il se produit lorsque les organisations ressentent la nécessité d'imiter ou de copier les pratiques et comportements de pairs ou de concurrents qui démontrent du succès. Plusieurs des dispositions des lois 40 et 23 encouragent l'isomorphisme mimétique dans le réseau scolaire québécois.

À titre d'exemple, examinons l'abolition des commissions scolaires par la loi 40 dont le résultat est le quasi-libre-choix pour les parents de sélectionner un établissement scolaire pour leurs enfants. L'Article 4 de la Loi sur l'instruction publique telle que modifiée par la loi 40 donne maintenant le droit aux parents « de choisir, chaque année, parmi les écoles qui dispensent les services auxquels il a droit, celle qui répond le mieux à leur préférence »¹¹. Avant la loi 40, un parent qui souhaitait inscrire son enfant dans une école autre que celle qui lui était assignée selon le découpage de la carte scolaire pouvait uniquement choisir « parmi les écoles de la commission scolaire dont il relève »¹². Cependant, le libre-choix dont disposent désormais les parents québécois fait courir le risque, aux yeux de certains, de réduire progressivement le système d'éducation à une séance de magasinage, ce qui aurait de grands impacts sur les offres de programmes dans les écoles.

Durant les consultations sur la loi 40, des parties prenantes ont décrié la concurrence que fait déjà le secteur privé aux écoles publiques. Le regroupement École ensemble a été catégorique : la loi 40 contribue à la ségrégation scolaire (Mouvement L'école ensemble, 2019). En effet, les écoles publiques se trouveraient désormais dans l'obligation de décupler les offres de programmes particuliers pour faire concurrence au secteur privé. C'est un constat que partage le sociologue québécois Claude Lessard (2019) qui qualifie la réponse inévitable du réseau public à la concurrence de l'enseignement privé comme une « crise politique majeure » (p. 54). Les parents disposant d'un plus grand capital culturel et socio-économique sauraient tirer leur épingle du jeu lorsque viendrait le temps de choisir une école pour leurs enfants. Par souci de mimétisme, les écoles publiques pourraient être davantage incitées à mettre sur pieds des projets pédagogiques particuliers plus exigeants académiquement afin d'attirer une population scolaire pouvant répondre aux attentes de tels programmes. Cette convergence de la clientèle privilégiée vers des programmes plus désirables aurait pour effet d'accroître le phénomène de ségrégation scolaire.

De plus et en dépit des craintes invoquées quant à un éventuel calque du secteur privé par le public, les parents auront désormais, au sein des comités de parents des centres de services scolaires, une voix plus importante s'ils souhaitent que des projets particuliers voient le jour. En effet, la loi 40 vient ajouter un nouveau rôle aux comités de parents des centres de services scolaires. Ce comité aura désormais pour fonction de « donner son avis au centre de services scolaire sur les projets pédagogiques particuliers offerts ou envisagés dans ses écoles »¹³. Cette disposition ne figurait pas dans la Loi sur l'instruction publique (LIP) avant l'adoption de la loi 40 qui ouvre la porte au marchandage scolaire. En effet, l'élargissement de l'offre de projets pédagogiques particuliers, considérés selon le gouvernement « comme des facteurs importants de réussite et de persévérence scolaires pour bon nombre de jeunes », est un nouvel objectif du plan stratégique en éducation (Ministère de l'Éducation, 2023, p. V). Selon Lessard (2019), le secteur public devrait pourtant concentrer ses efforts à atteindre une certaine homogénéité de ses programmes¹⁴. Cette homogénéisation permettrait de minimiser les préjudices qui pourraient résulter de l'exode des élèves plus performants vers des programmes particuliers prisés.

Le recours à des mécanismes néo-institutionnels d'isomorphie mimétique tel qu'exemplifié dans cette section semble paradoxalement résulter en un système d'éducation hétérogène et défavorable à la cohésion sociale, où le décuplement des expériences scolaires accessibles basé sur un capital social

plus ou moins important chez les élèves tend à ségrégner ces derniers plutôt qu'à les unifier au sein du réseau. Résultat : les élèves ayant de plus grandes difficultés scolaires se retrouvent concentrés au sein de classes ordinaires, complexifiant par le fait même grandement la tâche de l'enseignant. La prochaine section se penche sur la formation des enseignants qui se retrouvent eux aussi au centre de la controverse depuis l'adoption des lois 40 et 23.

Thème 2 : l'isomorphisme normatif et la standardisation de la formation continue

Une seconde forme d'isomorphisme institutionnel est celui dit de normatif. Cet isomorphisme survient lorsque des organisations tendent à se conformer aux normes et standards professionnels de leur domaine d'activité. Ce phénomène est essentiel au système d'éducation qui se doit de garantir la qualification équivalente des enseignants y travaillant afin d'offrir une qualité de service uniforme. Chez ces professionnels, l'isomorphisme normatif a conduit à l'éventuelle standardisation des compétences requises pour enseigner (c.-à-d. le brevet d'enseignement). Cependant, jusqu'à l'adoption des lois 40 et 23, les enseignants disposaient d'une grande autonomie professionnelle quant au maintien de leurs qualifications via la formation continue. Où la LIP précisait jadis qu'un enseignant se devait de « prendre des mesures appropriées qui lui permettent d'atteindre et de conserver un haut degré de compétence professionnelle [dans sa pratique] »¹⁵, la loi 40 vient désormais spécifier les attentes quant au maintien de ce « haut degré de compétence professionnelle »¹⁶. Depuis, l'adoption de la loi 40 a modifié l'article 22.0.1. de la Loi sur l'instruction publique pour que la formation continue soit davantage surveillée et que les enseignants suivent :

au moins 30 heures d'activités de formation continue par période de deux années scolaires débutant le 1^{er} juillet de chaque année impaire. Il choisit les activités de formation continue qui répondent le mieux à ses besoins en lien avec le développement de ses compétences.¹⁷

Dans un cadre néo-institutionnel, cet énoncé clair des attentes de formation continue fait état d'une norme que vise le ministère de l'Éducation pour son personnel en matière de pratiques tirées de données probantes. La LIP mentionne que « le ministre peut révoquer l'autorisation d'enseigner du titulaire qui n'a pas respecté les conditions fixées par lui pour le maintien de cette autorisation »¹⁸. Puisque l'obligation de suivre de la formation continue fait désormais partie du devoir de tout enseignant comme prescrit par le nouvel Article 22.0.1, force est de constater que le ministère de l'Éducation progresse vers un

isomorphisme normatif où la formation continue des enseignantes est désormais scrutée.

De surcroît, depuis l'adoption de la loi 23, le gouvernement prescrit que cette offre de formation soit informée par des données probantes. La nouvelle loi apporte toutefois des précisions quant à l'organisme qui se verra charger de développer ces formations en édictant la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* (l'INEÉ). L'INEÉ a pour mission d'« habiliter le gouvernement à déterminer, par règlement [...] les conditions et modalités relatives à la formation continue obligatoire des enseignants. »¹⁹. Bien que le gouvernement dise croire encore à l'autonomie professionnelle des enseignants dans la façon dont ils souhaitent se perfectionner pour répondre aux besoins de leur milieu, les discours politiques détonent. À titre d'exemple, le ministre de l'Éducation lors de ses remarques préliminaires formulées avant l'étude détaillée du projet de loi 23 fait l'éloge sans équivoque de l'existence du concept de meilleures pratiques en éducation et du bien-fondé de leur diffusion dans le réseau scolaire :

c'est de soutenir nos élèves le plus efficacement possible, en s'appuyant sur les meilleures pratiques, sur ce que la recherche nous dit, sur ce que les données probantes nous disent. Et donc on veut démocratiser les connaissances les plus à jour en matière d'enseignement et s'assurer, une fois qu'on a identifié ces pratiques, de les diffuser sur le terrain, dans les classes, dans les écoles, pour, justement, faire en sorte que nos enseignants, nos enseignantes aient accès aux toutes dernières connaissances sur ce que la science de l'éducation nous enseigne. Et donc l'institut va nous permettre de diffuser les meilleures pratiques pédagogiques et en faire la promotion.²⁰

Pourtant, il suffit de lire le mémoire de l'Association des doyens, doyennes, directeurs et directrices pour l'étude et la recherche en éducation au Québec pour comprendre que la vision gouvernementale d'imposer une norme basée sur des données probantes ne fait pas l'unanimité :

La création d'un Institut national d'excellence en éducation sous-tend une vision étroite de la recherche en éducation, illusionnée par le fantasme des données probantes et des pratiques efficaces, contribuant à une conception techniciste du travail enseignant, peu ancrée dans les connaissances issues de la recherche sur la mise en œuvre et le changement de pratique et mettant en péril le mouvement et la volonté de professionnalisation de l'enseignement ancrée dans la reconnaissance du jugement professionnel. (ADEREQ – L'Association des doyens, 2023)

Néanmoins, la mission du nouvel Institut national d'excellence en éducation, telle que présentée dans la loi 23, formule une direction claire quant à la pertinence des meilleures pratiques en éducation :

1. identifier, en concertation avec le ministre et les intervenants du système scolaire, les sujets prioritaires qui bénéficieraient de ses travaux;
2. dresser et maintenir à jour une synthèse des connaissances scientifiques disponibles, au Québec et ailleurs, concernant la réussite éducative et le bien-être des élèves;
3. identifier les meilleures pratiques, élaborer et maintenir à jour des recommandations, les diffuser aux intervenants du système d'éducation et les rendre publiques, accompagnées de leurs justifications et des informations utilisées pour leur élaboration;
4. favoriser la mise en application de ses recommandations, principalement par le développement et la diffusion d'activités de formation pratique, notamment au bénéfice du personnel scolaire, ou d'autres outils de transfert de connaissances qui mettent de l'avant les pratiques et les méthodes pédagogiques révélées efficaces par la recherche scientifique.²¹

Cette mission de l'INEÉ laisse entendre que l'offre d'activités de formation continue pour les enseignants sera grandement centralisée vers cet Institut. Cette centralisation résulte de l'isomorphie normative de la profession enseignante, car les professionnels du milieu partageront désormais une même base de connaissances, peu importe leur contexte de travail. Pour les acteurs du milieu, la création de l'INEÉ soulève de grandes craintes. La Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ, 2023) s'y est d'ailleurs ouvertement opposée. Dans son mémoire déposé en commission aux fins de consultations particulières pour le projet de loi 23, la FSE-CSQ explique qu'une enquête menée auprès de 4000 enseignantes et enseignants avait révélé que 92 % des répondants n'appuyaient pas la création de l'INEÉ. Le regroupement syndical proposait plutôt d'utiliser ces ressources afin de « consolider l'écosystème actuel de recherche et de transfert » (FSE-CSQ, 2023, p. 11). La Fédération autonome de l'enseignement (FAE), quant à elle, précise que :

Le texte du projet de loi entend confier à cet éventuel Institut la mission de dresser et maintenir à jour une synthèse des connaissances scientifiques disponibles. Cet objectif est contradictoire avec une des finalités de la recherche scientifique, à savoir la libre production et le développement de connaissances. Dans le cas des sciences de

l'éducation, la recherche est particulièrement foisonnante. Cette grande diversité est l'écho des réalités de la pratique enseignante et des établissements, lesquelles offrent des situations variables pratiquement à l'infini, en constante évolution. (FAE, 2023, p. 15).

Pour leur part, les représentants de la Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation (FPPE-CSQ) doutent que leurs membres ne puissent « adapter les formations de l'INEÉ aux réalités de leurs milieux respectifs et aux besoins exprimés par le personnel enseignant » (FPPE-CSQ, 2023, p. 25). Il en revient donc à dire que pour les différents groupes représentant les enseignantes et enseignants du milieu scolaire, l'édification de l'INEÉ fait l'unanimité dans son opposition. Malgré les voix qui se sont élevées à l'unisson contre le projet, le gouvernement est allé de l'avant avec le projet de loi 23, créant par ce fait le nouvel Institut.

Avec les adoptions consécutives des lois 40 et 23, l'autonomie professionnelle du personnel scolaire s'est trouvée progressivement limitée. La loi 40 est venue baliser les exigences de formation et, trois ans plus tard, la loi 23 a doté l'INEÉ du pouvoir d'en établir le contenu. Bien que l'INEÉ n'équivaille pas à un ordre des enseignants, jadis souhaité par le gouvernement (Lévesque, 2023), il contrôle désormais les normes de perfectionnement professionnel. Au sommet de la pyramide décisionnelle de l'INEÉ, les élus sont plus à même d'imposer leurs visions de ce qu'est une bonne pratique pédagogique que les enseignants sur le terrain. Sans leurs valeurs représentées par l'INEÉ, ces membres sont à même de délaisser cette institution, dont le succès ne pourra alors être garanti que par une obligation d'adhésion.

Thème 3 : l'isomorphisme coercitif et le recours au « bâillon »

L'isomorphisme coercitif est un mécanisme qui, à l'opposé des isomorphismes mimétique et normatif, témoigne d'un débordement dans le rapport de force entre une institution et une entité externe. À cause de l'isomorphisme coercitif, une organisation peut se voir contrainte d'adopter de force de nouvelles pratiques ou structures en raison de telles pressions externes. Souvent, ces politiques ne correspondent pas aux souhaits des membres, d'où la nécessité de les imposer (DiMaggio et Powell, 1983, p. 150-151).

Dans leur mémoire déposé à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'étude du projet de loi 23, les chercheurs Lemieux et al. (2023) s'entendent pour avertir tout ministre recherchant une certaine légitimité lors de l'élaboration d'une loi que ce dernier se doit avant tout d'obtenir « le

respect des parties prenantes » (p. 13). Toujours selon les chercheurs, pour gagner le respect du personnel scolaire « le ministre doit au minimum prendre le temps de consulter les parties prenantes intéressées par l'éducation avant d'instaurer des changements majeurs dans le système » (p. 13). Rappelons-nous que toute partie prenante membre d'une institution souhaite avant tout voir ses valeurs reflétées dans les pratiques et les orientations d'avenir de cette institution. Un processus de consultations rigoureux permettrait donc de considérer une pluralité de points de vue. Or, les consultations des projets des lois 40 et 23 ont été, dans les deux cas, vivement critiqués pour leur manque de rigueur.

Dès 2020, des critiques avaient été formulées à l'égard du processus consultatif de la loi 40. Par exemple, la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) avait, lors de son exposé en consultation particulière, déploré ne pas avoir été consultée en amont du dépôt du projet de loi. La FCSQ qui s'est vue essentiellement dissoute à la suite de l'adoption de la loi 40 dont l'article 1 a sonné le glas, en avait alors profité pour faire part de sa déception quant à la suppression d'un palier démocratique local et la portée centralisatrice du projet de loi²².

Outre la possibilité de limiter le processus consultatif en triant les intervenants invités lors de consultations particulières, les législateurs québécois ont disposé d'un autre moyen coercitif afin de forcer l'adoption du projet de loi : ils ont eu recours à la Motion de procédure d'exception²³ – mieux connue dans le langage populaire par le terme *bâillon*²⁴ – qui est un processus politique limitant la durée du débat lors de l'étude d'une loi. La Motion de procédure d'exception est souvent utilisée en réponse à de l'obstruction parlementaire (« *filibuster* » en anglais) de la part des partis d'opposition qui souhaiteraient retarder l'adoption d'un projet de loi. Cela dit, cette procédure est sensée, comme son nom l'indique, être utilisée de façon exceptionnelle pour accélérer le processus législatif lorsqu'une situation est critique. Faire appel à ce mécanisme permettrait donc à une situation au caractère urgent d'être rectifiée plus rapidement qu'en laissant le processus législatif traditionnel suivre son cours.

Lorsque l'adoption de la loi 40 s'est faite sous bâillon, plusieurs députés des partis d'opposition s'étaient alors levés en Chambre pour déplorer le recours à cette procédure d'exception. Aux yeux de plusieurs, l'urgence d'agir pour faire adopter la loi 40 n'était pas fondée. Mme Jennifer Maccarone, députée de l'opposition, avait notamment critiqué la fin abrupte de l'étude du projet de loi vu l'étendue de sa portée et tous les acteurs touchés par les nouvelles dispositions :

dans le projet de loi n° 40, on parle des comités de gouvernance et d'éthique, de vérification et de ressources humaines, du comité de parents, du comité d'engagement pour la réussite éducative, de la composition et de la formation, de la formation continue obligatoire, de la communication avec les parents, les cadres et les employés des commissions scolaires, du choix de l'école, le code d'éthique et de déontologie, la reconnaissance de l'expertise professionnelle du personnel enseignant, et j'en passe. Ce n'est pas seulement un projet de loi pour l'abolition des commissions scolaires, c'est un gros fourre-tout, et on aurait dû prendre le temps d'en discuter.²⁵

Néanmoins, la Motion de procédure d'exception mit un terme à l'étude détaillée après 70 heures de discussion (le nombre d'heures minimal requis pour l'étude détaillée d'une loi) et de procéder à l'adoption. Il restait alors environ 300 articles à débattre en commission, ce à quoi s'ajoutaient 80 amendements qui avaient été déposés la veille de l'adoption par le ministre de l'Éducation et qui ont été adoptés de facto sans qu'un débat ne soit tenu, soulevant la hargne de plusieurs groupes de parties prenantes.

Loi 40 en appel

Selon l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, les citoyens canadiens issus des minorités linguistiques ont le pouvoir exclusif de gestion et contrôle de leurs institutions scolaires²⁶. Bien que, dans la mouture originale de la loi 40, la communauté anglophone retienne la « possibilité d'élire les administrateurs parents et ceux issus de la communauté des neuf centres de services scolaires du réseau scolaire anglophone, par un suffrage universel » (Cabinet du ministre de l'Éducation, 2023), les parties prenantes du réseau anglophone reçurent les modifications à la gouvernance scolaire apportées par la loi 40 comme un affront. C'est sur cette base que l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ, 2023) lança un recours légal contre le procureur général du Québec afin de faire déclarer inopérants treize articles de la loi 40 portant, selon les membres de l'Association, atteinte aux droits de la communauté d'expression anglaise du Québec²⁷.

En août 2023, la Cour supérieure du Québec a tranché en faveur de l'ACSAQ, concluant que, ne répondant pas « aux besoins spécifiques de la minorité anglophone du Québec »²⁸, neuf des 13 articles en question seraient rendus inopérants pour la communauté anglophone. Sans surprise, le procureur général du Québec a déposé un recours en appel, fait déploré par plusieurs groupes défendant les droits de la communauté d'expression anglaise, dont notamment l'ACSAQ qui s'est dite « extrêmement déçue » par cette décision du gouvernement. Malgré le

litige en cours, le gouvernement est allé de l'avant en apportant de nouvelles modifications à la Loi sur l'instruction publique avec le dépôt du projet de loi 23.

Nonobstant, le recours à des moyens coercitifs est un aboutissant profondément ancré dans un paradigme néo-institutionnel. Paradoxalement, bien que le recours à des procédés coercitifs nuise à l'adhésion des membres, le système d'éducation du Québec a néanmoins, d'un point de vue d'isomorphisme néo-institutionnel, gagné en légitimité. En effet, si l'on se base sur les tenants qui prônent la légitimité pour la survie de l'institution, les adoptions des lois 40 et 23 ont contribué à ce que le système scolaire québécois s'isomorphe. Reste tout de même à savoir si cet isomorphisme néo-institutionnel correspond réellement aux valeurs québécoises en éducation. Souhaitons-nous un réseau de l'éducation central et standardisé? Et s'il s'avérait que la réponse à cette question était « non », force est de constater qu'au sein d'un cadre néo-institutionnel qui ne cesse de renforcer ses institutions, il pourrait être ardu, voire impossible de faire marche arrière.

L'eau serait-elle déjà bouillante?

CONCLUSION

Les trois mécanismes de l'isomorphisme – à savoir coercitif, normatif et mimétique – ont un impact significatif sur le paysage éducatif. Ils créent un environnement où l'adhésion à des pratiques analogues à celles mises en place par des institutions comparables garantit le succès d'une organisation. Ainsi, l'étude de ces mécanismes nous aide à comprendre comment la standardisation institutionnelle façonne notre système éducatif. L'isomorphisme témoigne également de l'évolution de la place qu'occupent les différents acteurs au sein des structures de gouvernance ainsi que l'évolution des leviers de pouvoir dont ils disposent. Pour le réseau de l'éducation québécois, cette évolution témoigne de la tendance à rapatrier ces pouvoirs vers l'État.

Comme mentionné au début de cet article, toute institution évoluant dans un cadre néo-institutionnel tend d'une manière ou d'une autre vers l'isomorphie. Une organisation dont les structures ressemblent à celles de toutes les autres organisations comparables aura plus de facilité à démontrer sa légitimité qu'une organisation aux pratiques marginales. En éducation, les dispositions des lois 40 et 23 contribuent à l'isomorphie mimétique, normative et coercitive du réseau scolaire. Sans mécanismes isomorphiques assurant sa légitimité auprès de ses membres, toute institution s'inscrivant au sein d'un cadre néo-institutionnel court le

risque d'une éventuelle désadhésion sociale menant à un échec de cette institution. Pour une organisation aussi vitale que le système d'éducation, on pourrait avancer l'argument que le Québec n'a pas le droit à l'échec.

Garantir la légitimité du réseau scolaire primerait-il alors sur tout autre souhait sociétaire? Ce questionnement ne tient la route bien sûr que si l'on adhère au bien-fondé du néo-institutionnalisme et que l'on souhaite son maintien. Or, quelle finalité cela aurait-il pour les institutions québécoises? Pour comprendre cette question, peut-être faut-il en poser une deuxième : quand est-ce qu'une organisation évoluant dans un cadre néo-institutionnel est-elle suffisamment isomorphe? Rapidement, nous comprendrons que l'isomorphisme n'a pas de finalité; il s'agit plutôt d'un continuum où les organisations se ressemblent de plus en plus. Dans cette optique, la centralisation des pouvoirs n'est qu'une question de temps. Mais ce processus inévitable peut être lent, un peu comme une eau qui se réchaufferait subtilement pour ne pas choquer la grenouille (pour renouer avec notre fable du début).

À titre d'exemple, reprenons les mots du ministre de l'Éducation, M. Roberge, lors de ses remarques préliminaires précédant l'étude détaillée du projet de loi 40 en 2019 « le projet de loi n° 40, ce n'est pas une révolution. C'est une évolution.²⁹ »³⁰. À ces paroles, le ministre de l'Éducation, M. Drainville rajoutera trois ans plus tard en 2023 alors qu'il formulait ses remarques préliminaires en étude détaillée du projet de loi 23 :

[il faut] s'assurer qu'on ait une gouvernance, au sein du réseau scolaire, qui soit plus cohérente, qui [...] aura plus de cohésion, justement, au terme des changements que nous souhaitons apporter. Alors, oui, les directeurs généraux des centres de services seront nommés par le gouvernement, sur recommandation du ministre, pour des mandats d'au plus cinq ans, qui peuvent être renouvelés. Et, oui, le projet de loi prévoit [une entente pour] définir des objectifs, de définir des cibles, des orientations, des priorités pour favoriser un meilleur alignement entre les orientations ministérielles et comment ces orientations-là se mettent en place sur le terrain, dans les écoles, dans les classes [...] c'est un projet de loi qui vise à favoriser le renforcement d'une culture qui est axée sur les résultats.³¹

Comme exemplifié dans cet extrait, lors des adoptions des lois 40 et 23, le gouvernement s'est targué à plusieurs reprises de rendre le réseau scolaire plus cohérent et, par souci d'efficacité, de transférer les pouvoirs décisionnels vers les écoles, les conseils d'administration et les parents. Rappelons cependant que pour les néo-institutionnalistes, les différentes

institutions qui organisent une société font face à un éternel test de légitimité; elles adoptent de nouvelles pratiques non par souci d'amélioration de l'efficacité organisationnelle, mais plutôt pour plaire à leurs membres et garantir leur adhésion (Hall et Taylor, 1997). Selon ce principe, l'évolution que nous observons dans le réseau de l'éducation témoignerait donc d'un souhait de légitimité plutôt que d'une recherche d'efficacité. Comme discuté dans le présent article, cette légitimité passerait alors par le lent et incrémental accroissement d'un isomorphisme néo-institutionnel menant à la centralisation du pouvoir de définition des cibles, orientations et priorités vers l'État plutôt que vers les instances intermédiaires désormais abolies en ce qui concerne les commissions scolaires.

Une telle conclusion a également été soulevée durant les échanges politiques en études détaillées des lois 40 et 23. En réponse aux propos du ministre de l'Éducation lors de l'adoption de la loi 23, Mme Ghazal, députée de l'opposition, a manifesté ses vives inquiétudes. Au fil des années, elle aura été témoin de l'évolution de la centralisation en éducation en siégeant comme députée dans l'opposition parlementaire. Elle a donc fait part des craintes énoncées par différents acteurs du réseau de l'éducation quant aux lois 40 et 23 qui sont désormais interprétées comme une centralisation « en étape » :

Ça va être quoi, la prochaine étape? Est-ce qu'on va centraliser les centres de services scolaires, puis il va y en avoir un par région, un peu comme la réforme qui a été faite en santé? Ça, c'est une inquiétude. Ce n'est pas ce que le ministre dit qu'il veut faire, mais on le voit, il y a comme... des étapes, c'est-à-dire qu'il y a une centralisation petit à petit. Est-ce que ça va nous amener à avoir une hypercentralisation du système d'éducation [?]³²

Voici un constat qu'autant les partis d'opposition que la population en général commencent à dresser quant aux lois qui se disent décentralisatrices, mais qui en pratique rapatrient graduellement le pouvoir vers l'État. Si toutefois nous, les membres qui avons notre institution de l'éducation à cœur, réalisions qu'un tel transfert ne correspondait plus à nos valeurs, serait-il alors encore possible de manifester notre mécontentement? Pourrions-nous opérer un demi-tour pour éviter une centralisation absolue de la gouvernance scolaire? Ou viendra-t-il un moment où le réseau de l'éducation québécois ne pourra qu'exister au sein d'un cadre néo-institutionnel si robuste et fermement établi qu'il sera immuable? La question reste entière et mérite que nous conservions une vigilance de tous les instants.

Au début, l'eau est tempérée et la grenouille est à l'aise. À mesure que l'eau se réchauffe, la grenouille faillit à percevoir le changement de température. Passive, elle reste dans la casserole...

Implications pour de futures recherches

Bien que ce ne soit pas l'intention de l'autrice, les données présentées dans cet article pourraient éventuellement être intégrées à une analyse de « *process tracking* » (Palier et Trampusch, 2018), où l'examen des trajectoires empruntées par certains phénomènes politiques permet d'identifier des mécanismes causaux qui témoignent du changement néo-institutionnel au sein de l'action publique (Surel, 2018). Puisqu'une analyse de « *process tracking* » comprend une dimension historique permettant d'apprécier l'évolution des politiques publiques, une étude explorant le recours à des mécanismes isomorphiques contribuant à centraliser le pouvoir en éducation comprendrait une mise en contexte des changements sociopolitiques par lesquels le néo-institutionnalisme a vu le jour au Québec. Mentionnons ici à titre d'exemple la trajectoire néo-institutionnelle ayant mené à l'instauration de la nouvelle gestion publique en éducation et de sa gestion axée sur les résultats (Brassard, 2009; Maroy, 2017). Les changements apportés par la loi 40 et la loi 23 détaillés dans le présent article s'inscrivent en toute continuité avec ces nouveaux paradigmes centralisateurs de gestion de l'État. Identifier les mécanismes isomorphiques mis à contribution lors de la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique et de la gestion axée sur les résultats approfondirait donc grandement une étude d'envergure de « *process tracking* » du néo-institutionnalisme isomorphe en éducation au Québec. Une telle étude pourrait également explorer d'autres lois qui misent potentiellement sur des mécanismes néo-isomorphiques pour centraliser le pouvoir en éducation. Un examen approfondi de récentes lois telles que la *Loi visant l'instauration d'un taux unique de taxation scolaire*³³ en 2019, la *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*³⁴ en 2021 ou la *Loi sur le protecteur national de l'élève*³⁵ en 2022 pourrait être envisagé dans le cadre d'une telle étude.

NOTES

1. *Projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, 42^e lég. (Qc), 1^{re} sess., 2019.
2. *Projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, 43^e lég. (Qc), 1^{re} sess., 2023.

3. *Projet de loi n° 27, Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires*, 29^e lég. (Qc), 2^e sess., 1971.
4. Remarques préliminaires du ministre Roberge, Consultations particulières sur le projet de loi 40, Commission de la culture et de l'éducation, *Journal des débats Vol. 45 No 51*, jeudi 28 novembre 2019 à 11h40.
5. *Projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, 42^e lég. (Qc), 1^e sess., 2019, art. 142.
6. *Projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, Notes explicatives, 43^e lég. (Qc), 1^e sess., 2023.
7. *Projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, Art. 4, 43^e lég. (Qc), 1^e sess., 2023.
8. Au sujet de l'« autorité » que confère un parcours scolaire, Meyer (1977) reconnaîtra que : « Si l'éducation est un mythe dans la société moderne, il est puissant. Les effets des mythes résident non pas dans le fait que les individus y croient, mais dans le fait qu'ils « savent » que tout le monde y croit, et donc que, « à toutes fins pratiques », ces mythes sont vrais. Nous pouvons tous discuter en privé de l'inutilité de l'éducation, mais en embauchant et en promouvant, en consultant les différents sages de notre époque et en organisant nos vies selon la rationalité contemporaine, nous jouons notre rôle dans un drame où l'éducation fait autorité. » (p. 75-6).
9. Il nous importe de noter que des corpus de recherche plus récents et bien étayés nous permettent de nuancer les propos avancés par Meyer (1977). En effet, force est de constater que, dans les sociétés pluralistes et diversifiées, cette affirmation que la fonction légitimatrice de l'éducation ait pour effet de promouvoir une cohésion sociale via l'éducation de masse se veut un argument de plus en plus caduc. C'est notamment ce que postulent Darchinian et al. (2021) qui mettent en évidence comment, par exemple, l'école exacerbé le racisme vécu par des étudiants racisés évoluant au sein d'institutions scolaires montréalaise. Bien qu'au bout du compte ces institutions décernent à ces étudiants des diplômes légitimes leur conférant une certaine autorité, leur expérience de scolarisation aurait surtout dû, selon les postulats abordés plus haut, contribuer à leur sentiment d'appartenance à la collectivité, une assumption que les chercheuses démentent avec véhémence.
10. « Pour qu'un fait soit pertinent à un autre, il doit exister entre ceux-ci une connexité qui permet d'inférer l'existence de l'un en raison de l'existence de l'autre. » Extrait de R.c. Mysliakowskaia, QCCS 3425, 2013, paragr. 19.
11. *Loi sur l'instruction publique*, Art. 4 al.1, RLRQ, c. I-13.3.
12. *Loi sur l'instruction publique*, Art. 4 al.1, RLRQ, c. I-13.3.
13. *Loi sur l'instruction publique*, Art. 192 al.7, RLRQ, c. I-13.3.
14. La loi 40 n'est pas la première réforme à essuyer des critiques quant à la facilitation de l'instauration de programmes particulier dans les écoles publiques. Nuançons ici en citant la réforme Marois où Guy Pelletier (2001, p. 153) avait alors caractérisé le discours décentralisateur de cette réforme de « chant de sirène » en précisant que : « Il est à se demander si le discours sur la décentralisation qui a accompagné la réforme scolaire au Québec n'est pas, à bien des égards, un chant de sirènes. L'appel est mélodieux, voire séduisant, mais, comme Ulysse et son équipage, tous et chacun entendent bien ce qu'ils veulent y entendre. Au-delà du discours fortement médiatisé, voire en partie racoleur, sur la nouvelle autonomie des établissements, c'est bien dans la pratique que se tisseront des espaces décisionnels nouveaux, que se construiront de nouvelles façons de coopérer et de collaborer. Il est toujours plus aisé de changer des structures que de modifier des pratiques. [...] De prime abord,

l'autonomie réelle accordée aux établissements scolaires apparaît, en pratique, nettement en deçà des orientations politiques énoncées. Certes, cette « autonomie » peut s'avérer variable suivant les pouvoirs organisateurs et les établissements. Toutefois, il demeure que tant que l'école publique est un service public financé entièrement par des fonds publics, que les chefs d'établissement sont nommés par les pouvoirs organisateurs et qu'ils ont d'abord et avant tout à rendre des comptes à ces derniers, leur autonomie ne peut être que, par essence, réglementée, limitée, voire très limitée. »

15. *Loi sur l'instruction publique*, Art. 22 al.6, RLRQ, c. I-13.3.
16. *Loi sur l'instruction publique*, Art. 22.0.1 al.1, RLRQ, c. I-13.3.
17. *Loi sur l'instruction publique*, Art. 22.0.1 al.1-2, RLRQ, c. I-13.3.
18. *Loi sur l'instruction publique*, Art. 34.3 al.4, RLRQ, c. I-13.3.
19. *Projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, 43^e lég. (Qc), 1^{re} sess., 2023, notes explicatives paragr. 2.
20. Remarques préliminaires du ministre Drainville, Consultations particulières sur le projet de loi 23, Commission de la culture et de l'éducation, *Journal des débats* Vol. 47 No 13, 28 septembre 2023 à 11h53.
21. *Projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, 43^e lég. (Qc), 1^{re} sess., 2023, c. 2, art. 5.
22. Extrait du témoignage de la FCSQ en commission parlementaire : « Dans le projet de loi n° 40, le ministre s'octroie, par exemple, le pouvoir d'exiger des regroupements de ressources et de services avec d'autres partenaires, dont les établissements privés d'éducation. [...] il s'octroie aussi la possibilité d'annuler toute décision d'une commission scolaire jusqu'au 1er mai 2020. Cette centralisation à outrance aura des impacts néfastes sur notre réseau public d'éducation. Elle éloignera de la prise de décision les besoins des élèves et de la communauté. Mais le plus préoccupant avec ce projet de loi [c'est] le recul démocratique important qu'il fait subir à la société québécoise. Dans les faits, disons-le, le ministre de l'Éducation souhaite se débarrasser d'un palier démocratique qu'il juge dérangeant. » *Témoignage de Mme Louise Lortie de la Fédération des commissions scolaires du Québec*, Consultations particulières sur le projet de loi 40, Commission de la culture et de l'éducation, *Journal des débats* Vol. 45 No 42, lundi 4 novembre 2020 à 14h20.
23. « Motion de procédure d'exception », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, Assemblée nationale du Québec, 7 juin 2016.
24. « Bâillon », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, Assemblée nationale du Québec, 16 mai 2016.
25. Intervention de Mme Jennifer Maccarone, Séance extraordinaire, 42^e lég. 1^{re} sess., vendredi 4 février 2020.
26. *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.
27. *Quebec English School Boards Association c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCS 2965.
28. *Quebec English School Boards Association c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCS 2965, paragr. 378-9. Aux fins de ce présent article, voir aussi paragr. 405 qui traite de « l'implication grandissante du ministère de l'Éducation et de la rationalisation des structures de gestion locale ».

29. Remarques préliminaires du ministre Roberge, Consultations particulières sur le projet de loi 40, Commission de la culture et de l'éducation, *Journal des débats* Vol. 45 No 51, jeudi 28 novembre 2019 à 11h40.
30. Néanmoins, M. Caire, alors leader adjoint du gouvernement, avait ajouté des propos contradictoires sur la loi 40 : « Et un autre élément [qui] est absolument essentiel, voire révolutionnaire, on inverse la pyramide de gouvernance... Les directeurs d'école, les conseils d'établissement étaient inféodés aux conseils des commissaires, généralement à une direction générale qui ... s'assurait que les choses se passaient comme la direction générale [le souhaitait]. Bien, aujourd'hui, on change cette façon-là de diriger nos écoles. Les directeurs d'école vont avoir l'autonomie, les équipes-écoles vont avoir l'autonomie dont elles ont besoin ». Remarques du leader adjoint du gouvernement M. Caire sur la Motion sans préavis, Séance extraordinaire, *Journal des débats* 42^e lég. 1^{re} sess., vendredi 7 février 2020 à 13h20.
31. Remarques préliminaires du ministre Drainville, Consultations particulières sur le projet de loi 23, Commission de la culture et de l'éducation, *Journal des débats* Vol. 47 No 13, 28 septembre 2023 à 11h53.
32. Remarques préliminaires de la députée Ghazal, Consultations particulières sur le projet de loi 23, Commission de la culture et de l'éducation, *Journal des débats* Vol. 47 No 13, 28 septembre 2023 à 12h40. *Projet de loi n° 3, Loi visant l'instauration d'un taux unique de taxation scolaire*, 42^e lég. (Qc), 1^{re} sess., 2019.
33. *Projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*, 42^e lég. (Qc), 1^{re} sess., 2021.
34. *Projet de loi n° 23, Loi sur le protecteur national de l'élève*, 42^e lég. (Qc), 2^e sess., 2022.
35. *Projet de loi n° 23, Loi sur le protecteur national de l'élève*, 42^e lég. (Qc), 2^e sess., 2022.

RÉFÉRENCES

ACSAQ. (2023). L'ACSAQ extrêmement déçue avec la décision du gouvernement de faire appel du jugement de la loi 40 – QESBA. <https://quesba.qc.ca/communiques-presse/lacsaq-extremement-decue-avec-la-decision-du-gouvernement-de-faire-appel-du-jugement-du-projet-de-loi-40/>

ADEREQ - L'Association des doyens, d', directeurs, directrices pour l'étude et la recherche en éducation au Québec. (2023). Le projet de Loi 23 : questions et préoccupations. Mémoire présenté à la Commission de culture et de l'éducation dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur le projet de loi no 23, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*.

Brassard, A. (2009). Chapitre 6. La politique québécoise de décentralisation vers l'établissement : un changement important qui maintient l'instance intermédiaire en l'état. In *La gouvernance en éducation* (p. 109-125). De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.pelle.2009.01.0109>

Buchholz, R. A., et Rosenthal, S. B. (2004). Stakeholder theory and public policy: How governments matter. *Journal of Business Ethics*, 51(2), 143-153.

Cabinet du ministre de l'Éducation, Q. (2019). Dépôt du projet de loi no 40 - *Le nouveau gouvernement du Québec confirme la fin des commissions scolaires telles qu'on les connaît*. Gouvernement du Québec <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/depot-du-projet-de-loi-no-40-le-nouveau-gouvernement-du-quebec-confirme-la-fin-des-commissions-scolaires-telles-quon-les-connaît>

Darchinian, F., Magnan, M.-O., et de Oliveira Soares, R. (2021). The construction of the racialized Other in the educational sphere: The stories of students with immigrant backgrounds in Montréal. *Journal of Culture and Values in Education*, 4(2), 52-64. <https://doi.org/10.46303/jcve.2021.6>

DiMaggio, P., et Powell, W. W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.

DiMaggio, P. J., et Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

FAE, q., Fédération autonome de l'enseignement. (2023). Mémoire de la FAE sur le projet de loi no 23. *Mémoire déposé à la Commission de la culture et de l'éducation*.

FPPE-CSQ, Q., Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation. (2023). L'expertise professionnelle : alliée indispensable pour comprendre et répondre aux besoins des élèves. *Mémoire sur le Projet de loi n°23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'institut national d'excellence en éducation*.

FSE-CSQ, F. d. s. d. l. e.-. (2023). Projet de loi no 23 : une volonté de contrôle qui nuit à l'éducation. *Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*.

Hall, P. A., et Taylor, R. C. R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3), p. 469-496. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1997.395192>

Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Wadsworth Pub. Co.

Lemieux, O., et Bernatchez, J. (2022). *La gouvernance scolaire au Québec* (P. d. l. U. d. Québec, Ed.). <https://www.puq.ca/catalogue/livres/gouvernance-scolaire-quebec-4147.html>

Lemieux, O., Bernatchez, J., Viviers, S., et Cordeau, W. (2023). Mémoire présenté dans le cadre des consultations portant sur le Projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation. CCE - 012M, C. P. PL 23.

Lemire, S. (2022). Le projet de loi 96 : le reflet de l'évolution du nationalisme linguistique québécois. *Recherches sociographiques*, 63(1-2), 109-129. [https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1092384ar](https://doi.org/10.7202/1092384ar)

Lessard, C. (2019). Égalité des chances et stratification dans le champ scolaire : quid de l'équité du système d'éducation ? *Éthique en éducation et en formation*(6), 41-61. <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1059242ar>

Lévesque, F. (2023, 27 avril 2023). Ordre professionnel pour les enseignants « Pas une bonne idée », selon Drainville. *La Presse*.

Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>

Maroy, C. (2017). La nouvelle gestion publique de l'école au Québec : vers une gestion de la pédagogie. *Sociologie du travail*. <http://dx.doi.org/10.4000/sdt.1353>

Meyer, J. W. (1977). The effects of education as an institution. *American Journal of Sociology*, 83(1), 55-77.

Meyer, J. W., et Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.

Ministère de l'Éducation. (2023). *Plan stratégique 2023-2027*. Québec

- Morestin, F., et National Collaborating Centre for Healthy Public, P. (2010). *Méthode de synthèse de connaissances sur les politiques publiques*. Institut national de santé publique du Québec. <https://www.deslibris.ca/ID/227254>
- Mouvement L'école ensemble, Q. (2019). *Maintenir le cap sur l'inéquité*. Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 40.
- Palier, B., et Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>
- Palier, B., et Trampusch, C. (2018). Comment retracer les mécanismes causaux ? Les différents usages du process tracing. *Revue française de science politique*, 68(6), 967-990. <https://doi.org/10.3917/rfsp.686.0967>
- Pelletier, G. (2001). La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur. *Éducation et francophonie*, 29(2), 151-168.
- Pierson, P. (2011). *Politics in time : History, institutions, and social analysis* (Course book ed.). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400841080>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations : Ideas, interests, and identities* (4th ed.). SAGE.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Row, Peterson.
- Surel, Y. (2018). La mécanique de l'action publique Le process tracing dans l'analyse des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 68(6), 991. <https://doi.org/10.3917/rfsp.686.0991>
- Thelen, K. (2003). Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique. In *L'Année de la régulation* n° 7 (2003-2004) (p. 13-43). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.colle.2003.01.0013>
- Weber, M. (1930). *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*. George Allen et Unwin Ltd., Museum Street.

ANNEXE A

TABLEAU 1. Liste de la littérature grise retenue pour le thème 1 : l'isomorphisme mimétique et le calque du réseau privé et de ses projets

| Type du document | Document |
|------------------|--|
| Article de loi | Loi sur l'instruction publique, Article 4 |
| Article de loi | Loi sur l'instruction publique, Article 192 |
| Mémoire | Mémoire pour le projet de loi 40, Mouvement L'école ensemble, 2019 |
| Plan ministériel | Plan stratégique 2023-2027 du ministère de l'Éducation |

TABLEAU 2. Liste de la littérature grise retenue pour le thème 2 : l'isomorphisme normatif et la standardisation de la formation continue

| Type du document | Document |
|--|--|
| Article de loi | Loi sur l'instruction publique, Article 22, Alinéa 6 |
| Article de loi | Loi sur l'instruction publique, Article 22.0.1, Alinéas 1-2 |
| Article de loi | Loi sur l'instruction publique, Article 34.3, Alinéa 4 |
| Projet de loi | Projet de loi n° 23, notes explicatives, paragraphe 2 |
| Projet de loi | Projet de loi n° 23, Chapitre 2, Article 5 |
| Transcription de consultations particulières | Projet de loi 23, Remarques préliminaires du ministre Drainville |
| Mémoire | Mémoire pour le projet de loi 23, ADEREQ, 2023 |
| Mémoire | Mémoire pour le projet de loi 23, FSE-CSQ, 2023 |
| Mémoire | Mémoire pour le projet de loi 23, FAE, 2023 |
| Mémoire | Mémoire pour le projet de loi 23, FPPE-CSQ, 2023 |

TABLEAU 3. *Liste de la littérature grise retenue pour le thème 3 : l'isomorphisme coercitif et le recours au « bâillon »*

| Type du document | Document |
|--|---|
| Mémoire | Mémoire pour le projet de loi 23, Lemieux, Bernatchez, Viviers et Cordeau, 2023 |
| Transcription de consultations particulières | Projet de loi 23, Remarques de la FCSQ |
| Transcription de séance extraordinaire | Projet de loi 40, Intervention de Mme Jennifer Maccarone |

ANDRÉANNE LANGEVIN est doctorante en acquisition des langues à la Faculté d'éducation de l'Université McGill, à Montréal (Québec). Elle enseigne également dans le réseau scolaire public de la province. Ses travaux de recherche portent sur la répartition du pouvoir de gouvernance en éducation, en s'intéressant particulièrement au rôle et à la place des parents dans cette dynamique. Elle conjugue ainsi sa réalité académique de chercheuse avec son expérience personnelle de mère de deux enfants d'âge scolaire. andreanne.langevin@mail.mcgill.ca

ANDRÉANNE LANGEVIN is a doctoral candidate in language acquisition in the Faculty of Education at McGill University in Montréal, Québec. She also teaches in the province's public school system. Her research focuses on the distribution of governance power in education, with a particular interest in the role and involvement of parents within this dynamic. In doing so, she bridges her academic work as a researcher with her personal experience as the mother of two school-aged children. andreanne.langevin@mail.mcgill.ca