

André Girard

Commissions Scolaires et Ministère de l'Éducation:

de Boston et de Paris à Québec

The author attempts to demonstrate that in Quebec education, a theory of the State had emerged. He uses historical, sociological and administrative data, dating back to the 18th century, in support of this theory, reflecting influences from both American and French traditions. He believes that this theory is effectively being proved by current facts and he concludes that any further action must take it into account.

“Enfin Malherbe vint!” proclame Boileau pour signifier que le grammairien du XVI^e siècle arrivait à son heure en vue de consacrer l'arrivée à maturité de la langue française. Le cheminement avait été long, de la Chanson de Roland aux stances à Duperrier, pour transformer un mauvais latin de Bas-Empire en une langue cohérente et universelle. Une langue qui avait servi de véhicule aux fantaisies de Goupil et à l'administration de Louis IX, aux frasques étudiantes de Villon et aux livres comptables de Jacques Coeur. Une langue utilisée également par Cartier pour raconter son voyage au Canada, icelui pays couvert de vignes et rutilant d'or . . .

Tout compte fait, une bonne dose de latin est restée dans le français. Ainsi va l'aventure des institutions humaines.

Evidemment à plus modeste échelle, on retrouve un périple parallèle dans la création du ministère de l'Éducation, véritable académie québécoise, organisme clé issu de la révolution — et de l'évolution — tranquille, bien que dérangeante. Une collectivité relativement faible n'avait en propre et en exclusivité que ses institutions politiques régionales (provinciales) comme premiers instruments de développement, comme leviers pour déboucher sur l'avenir, sur le contrôle de ses

activités culturelles, économiques, sociales, les autres instances politiques s'employant sans cesse à fausser la dynamique du *fair play*. On décida par conséquent de bâtir l'Etat en respectant au mieux les matériaux hérités du passé, d'après des modèles et selon des plans jugés conformes à la civilisation de ces Français britanniques d'Amérique. Ce qui, en éducation, nous vaut désormais un ministère de l'Éducation à la parisienne coiffant des commissions scolaires *made in U.S.A.* D'où d'infinis débats sur le contrôle, la décentralisation, la cohérence, l'initiative, la responsabilité, la démocratie, la planification en blanc, en vert, en orange, et autres "shiboleths" de politiciens . . . Est-il vrai qu'il y a plus de fonctionnaires au M.E.Q. que dans les neuf autres ministères canadiens réunis? Et cela en plus d'un code scolaire de 605 pages régissant d'emblée les commissions scolaires?

Construire l'Etat, utiliser ses droits, respecter les institutions établies: il faut s'y pencher pour comprendre.

Retour historique: 18^e et 19^e siècles

L'an de grâce 1763 se situe après la révolution anglaise et avant la révolution française, comme chacun sait. La première avait contribué à démocratiser les institutions existantes, alors que la seconde allait changer les institutions pour promouvoir la démocratisation. De plus, à partir des années 1780 arrivent dans la vallée du Saint-Laurent, s'ajoutant aux Canadiens, des opposants à la révolution américaine, irrédentistes chassés pour délit de collaboration avec l'armée britannique et gentiment nommés loyalistes de ce côté-ci de la frontière: malgré tout, dans leurs bagages, une longue tradition d'institutions démocratiques vécues à la base, pratiquement sans superstructures gouvernementales. Tel est le point de départ d'un Québec légataire de diverses administrations successives et superposées, mais toujours sans Etat stabilisé. La suite est une lente montée jusqu'à ce que cette collectivité ait enfin les moyens de sa politique, de sa vision et, éventuellement, de son génie.

Les populations sont un rappel des conflits européens séculaires: francophones, anglophones, catholiques, protestants; les structures sont d'Ancien Régime, bloquées par l'histoire. Il y a la Noblesse, gouverneur anglais en tête, avec sa suite formant l'administration coloniale autour de la citadelle du Cap Diamant. Il y a le Tiers Etat, immigrants transitant par les villes et en route vers tous les Jalna de l'Ouest, ou marchands établis à Montréal, soit arrivés après la dernière rébellion des Highlands, soit venus de Boston comme fournisseurs des troupes d'occupation, portrait complété par quelques figures de notables locaux à favoris, plus ou moins assimilés aux premiers, génération après génération. Il y a le clergé, Deuxième Etat, déjà intégré (*established*) dès l'époque de la *Magna Charta*, mais dont on ne sait, dans cette diablerie de colonie, lequel est le légitime, de celui qui vient de Londres, mais sans fidèles, ou de celui qui vient de Rome, donc hors l'ordre établi, mais néanmoins seul leader restant de l'ancienne

administration grâce au traité de Paris, et seul reconnu par l'ensemble des "habitants". Or la bonne Eglise, une fois identifiée, EST, dans le contexte, entre autres, l'équivalent d'un actuel ministère de l'Éducation. Et cette Eglise disposera des ressources financières nécessaires. Le régime de Louis XIV, dès les débuts, avait en effet largement — et sur carte géographique, sans bourse délier — doté le clergé de vastes territoires à découvrir, explorer et exploiter, en guise de subventions pour exercer ses fonctions sociales et gouvernementales. Ainsi fonctionne sans contestation encore l'éducation "publique" ou "officielle" en ces époques à travers l'Europe. C'est seulement dans les *Eastern Townships* qu'on croit au *local government by the local people with local taxation and representation*. Un dogme révolutionnaire, mais girondin, qui fera son tour d'Amérique. Car ces gens-là descendent de dissidents qui ne reconnaissaient aucune autorité hiérarchique au Second Etat, et cela depuis un bon siècle et demi, dès leur départ d'Angleterre pour la Nouvelle-Angleterre. L'école, pour eux, est affaire d'Eglise locale, mieux, de chefs de famille consentants.

Premier essai de tassement des choses, en 1789. Dix-sept ans avant l'Université impériale napoléonienne, on propose dans le rapport Smith l'université canadienne, le collège par comté, l'école par paroisse. Evidemment, la rationalité du projet plaît; mais tout dépend de quelle autorité relèvera le système. Le gouverneur Carleton, le député Panet, les évêques Hubert et Inglis introduisent une fois pour toutes dans les débats sur le système d'éducation des considérations inconciliables de langue, de confessionnalité, de contrôle et de financement. Et passe le temps, et dure la lutte d'hégémonie, et s'aggravent l'analphabétisme, l'ignorance, le manque de responsables reconnus et acceptés!

L'explosion de la pression démocratique, ici comme ailleurs en Occident entre 1830 et 1850, vaut au Bas-Canada cette fleur d'humanisme qu'est le rapport Durham. Il y était relevé, entre autres, la *too great abundance of means of superior education enjoyed by the French Canadians*, mais que, par contre, *there exists at present no means of college instruction for the Protestants in the Province*. A noter l'identification linguistique pour les uns, religieuse pour les autres: on saura quelle distinction choisir en écrivant l'Article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Quoi qu'il en soit, on tente dès lors d'agir, ce dont témoigneront les études démographiques subséquentes, c'est selon, en termes de cible atteinte ou de coup qui a fait long feu.

Le futur Québec, réduit à sa portion congrue, se mire dans les constats de Sicotte (1853), de Meilleur et de Chauveau (1867), trois relevés de détresse. Un éphémère ministère de l'Instruction publique (1867-1875) tué dans l'enfance par *l'establishment* et l'intégrisme, un autre (1898) avorté avant de naître, par le Pape lui-même, a-t-on prétendu, font se replier sur soi un peuple de paysans qui sait ce qu'il veut, qui veut savoir, mais qui, comme tout paysan devant le mal des saisons, attend son heure, son occasion, sa reprise contre hommes et destins.

20^e siècle

Une mauvaise querelle sur l'obligation scolaire, qui ne sera résolue qu'en 1943, fait l'objet de longs débats théologiques qui cachent mal des considérations d'ordre politique: comment démêler la confusion nationalisme- catholicisme, ou colonialisme-protestantisme, ou encore économie-langues, libéralisme-ultramontanisme? Constamment, des interférences de l'extérieur viennent troubler l'évolution vers la maturité: consolidation du *Dominion* d'un océan à l'autre; extension du marché commun nord-américain; immigration en nombre d'éducateurs congréganistes, spoliés et chassés de France, donc devenus intégristes ou même méfiants. Malgré tout, l'éducation s'organise, mais ne se structure pas. Elle emprunte ou improvise en juxtaposant. Elle se diversifie et se complète, mais ne se coordonne pas; des pans entiers du système sont plus ou moins laissés à l'avenant. Surtout, pour la section majoritaire de la population, à cause de toutes ces pressions extérieures, la création d'élites et la formation de compétences n'ont pas la priorité qu'elles devraient avoir. Les individus qui persistent ne percent pas ou "s'exilent" en s'assimilant aux "autres".

Et entre-temps l'idée s'est faite ailleurs que l'instruction et même l'éducation sont choses d'un Etat moderne, délesté de Noblesse et de Clergé, d'élitisme et de doctrine, rebâti sur la seule assise d'un Tiers élu démocratiquement et universellement. Ce nouveau Tiers a tendance à porter deux noms, selon l'allégeance: Chambre des communes ou Assemblée nationale. Là on cherche l'identité collective par enquêtes sur la culture et sur la recherche scientifique, et on subventionne les universités pour l'inventer; ici, tenant cette identité pour acquise et ayant enfin la capacité d'agir, on façonne un projet de société et on crée, entre autres mais avant tout, un ministère de l'Education pour le réaliser. C'est 1964.

Rôle du ministère de l'Education

Un ministère entrepreneur, non un ministère gérant; un ministère dégagé du passé, impatient face au présent, tout préoccupé d'avenir . . . Un ministère dépositaire des aspirations et des consensus historiques. En dix ans il fit les régionales, les polyvalentes, il fit les cegeps, il fit, par paternité putative, l'Université du Québec; il paya, il récupéra la taxe; puis, voyant que cela était bon, n'entendit pas et n'entend toujours pas s'en tenir là. Un ministère de l'Education nationale digne de l'adjectif voit, n'est-ce pas, également aux programmes, aux personnels, au fonctionnement, aux structures, et ne dédaigne pas les bâtiments. Seule la confessionnalité lui échappe, parce qu'elle est demeurée l'apanage de Victoria, *keeper of the Faith*, "gardienne de la foi", sinon de la langue du culte impérial. (C'est ainsi qu'en Ontario, pendant un siècle, le Fiata gouvernemental fit on ne put être catholique à l'école que pourvu que ce soit non pas en . . . gaélique, mais en anglais! Libre choix: exclu). Or, au Québec, les institutions établies, pendant et après ce siècle?

Division confessionnelle

L'Esprit remplaça et dépassa la Lettre. Les dissidences dont il a été question plus haut devinrent légitimes et légales. Davantage: systématiques à Montréal et à Québec, là où la politique était décisive. Catholiques et protestants se divisèrent donc les francophones et les anglophones. Avec des effets marginaux comiques.

En 1960, la majorité des commissions scolaires *dissidentes* étaient catholiques et francophones au Québec. A cause des Cantons de l'Est.

Au début des années 1920, les juifs devenaient, par la sagesse du Conseil Privé de Londres et malgré le nationaliste Henri Bourassa qui leur souhaitait l'autonomie, des protestants. Pour fin de taxation.

Depuis toujours, les Irlandais occupaient la classe bilingue "multi-âge" au fond du corridor chez les francophones. D'où le "mon ami Johnson" de de Gaulle en 1967 . . .

Les commissions scolaires en grande majorité furent constamment neutres juridiquement sinon de fait. Ce n'est qu'en 1971 que l'ensemble du Québec fut également confessionnalisé et bilinguisé, lorsqu'on a partout dédoublé le territoire des municipalités scolaires.

Avatars historiques. L'important est de considérer que sur un tronc commun de structures identiques, deux greffons parallèles ont poussé. Puis que le ministère de l'Éducation a désormais reçu mission d'unifier, à coups de contraintes et de compromis, d'imposer la convergence aux lignes parallèles.

Les commissions scolaires, conçues en 1841 sur le modèle américain, n'ont pas hésité, d'un côté comme de l'autre, à offrir des services éducatifs allant même jusqu'à l'enseignement supérieur. Ce n'est que depuis la réforme qu'elles sont réduites à ne pas dépasser la 11^e année.

Division linguistique

Dans la partie anglophone, une fois acquis le retrait et l'autonomie, le système des commissions scolaires permettait la continuité historique et les syndicats organisèrent l'enseignement élémentaire. Puis assez tôt, le statut socio-économique du groupe en faisant une élite, l'élite, il fut requis de mettre sur pied le second degré à l'intérieur du même organisme. Un second degré orienté d'ailleurs presque exclusivement vers l'université: noblesse oblige. Pendant que Sir George Williams récupère les allogènes au secondaire et au supérieur, Bishop et McGill assurent la continuité: dans un cas un "collège libéral" de quatre ans; dans l'autre, un collège complété bientôt par les deuxième et troisième cycles,

puis entouré d'écoles professionnelles. Caractéristique de ce système sélectif pour élites: jusqu'au bout il restera un des rares, sinon le seul, sur ce continent, à prévoir et à réussir en partie l'entrée à l'université après la onzième année de scolarité au lieu de la douzième. L'influence exercée par ce système sur la réforme est lourde de conséquences. Dans un contexte d'unification, de démocratisation et de généralisation des enseignements secondaires à partir de ce modèle, la loi des masses et de la moyenne s'impose et il faut planter une douzième année secondaire quelque part. Ce sera le cégep des quatre ou six sessions, le cégep mi-chair mi-poisson, mi-école, ainsi devenu mi-collège, grugeant sur les deux, un cégep par conséquent assez différent du *Two-Year College*, qu'il faudra presque faire avaler de force, et par le *High School*, et par la *University*, comme cycle de transition autonome et obligatoire. Sous l'égide du ministère qui, contrôlant le trait d'union, contrôle d'autant mieux le reste.

Chez les francophones, à la fin du second conflit mondial, l'ensemble de la collectivité avait atteint l'âge industriel. La mentalité s'urbanisait, le niveau de vie grimpaît, les besoins urgents en éducation refaisaient toujours surface. On avait fini par s'accommoder de commissions scolaires locales (plus de 1500) oeuvrant surtout à un niveau primaire suivi, pour le petit nombre, de collèges classiques de garçons, d'écoles normales de filles, et d'écoles "primaires supérieures; — au-delà de 400 établissements en tout —, amalgame de deux organisations sociétales. Lorsque, d'une part, les finissants du cours primaire supérieur — plus tard nommé cours secondaire — furent assez nombreux à vouloir continuer à l'université et que, d'autre part, celle-ci leur ouvrit des filières d'études (sciences, ingénierie, administration . . .) qui n'étaient pas devenues l'apanage des bacheliers (donc en dehors des facultés de théologie, droit et médecine, suffisamment alimentées par les collèges classiques), la jonction entre l'école et l'université se fit naturellement. Le problème de la démocratisation de l'enseignement et de l'accessibilité à l'éventail complet de l'éducation supérieure se posait donc dès le début des études secondaires. Comme en France, jusqu'à récemment, d'où nous venaient nos collèges. Différemment, des Etats-Unis, d'où nous avons importé les commissions scolaires.

L'incoordination de cette époque révolue ne pouvait plus durer. Une nette aspiration à atteindre un ordre cohérent porte à fusionner en un seul bloc structures, institutions et programmes d'éducation. Ce qui fut fait selon Parent.

Cette fois, l'Esprit a définitivement quitté les organismes d'éducation pour habiter désormais le ministère de l'Etat. Et c'est là que se fait prioritairement l'avenir éducatif, phénomène québécois typique à l'intérieur du Canada, comme l'ont relevé les enquêteurs de l'O.C.D.E.

"Nous commençons à peine nos classes dans l'apprentissage de la liberté politique, dans le gouvernement de nous-mêmes, et voici que s'abat sur nous l'Etat des technocrates. Même si cet Etat est de plus en plus le nôtre et même si ces technocrates sont des nôtres, nous savons encore mal quels rapports établir avec lui, c'est-à-dire avec eux. Une des dialectiques les plus cruciales se joue en ce moment dans notre société entre, d'une part, cette élite toute nouvelle d'experts-technocrates gouvernants et, d'autre part, les classes

moyennes qui découvrent l'Etat sans avoir appris la démocratie. En ce domaine comme en bien d'autres, nous aurons à inventer nos solutions". (J. C. Falardeau, dans *Structures sociales du Canada français*, p. 13).

Pour parodier le poète révolutionnaire André Chénier, on pourrait avancer que sur des organismes anciens, on greffe des réalités nouvelles. Partie de Boston, l'institution est arrivée à Québec en passant par Paris.

Réalités nouvelles

Le citoyen élit ses députés tous les quatre ans et fait ses représentations mensuelles aux commissaires. Il ne se sent plus, face à l'école, à la fois citoyen-électeur et parent-utilisateur. Le parent d'élève, lui, quand le coeur lui en dit, participe en parallèle, cautionne les décisions au fur et à mesure, puis travaille aux classes-neige, quand il y a du froid et de l'argent. Equilibre instable. Dans la mesure où l'opinion publique accepte que la commission scolaire, comme un vieux soldat, soit de plus en plus retirée du service actif pour être versée dans les administrations, il faudra que l'unité de base, c'est-à-dire l'école, avec ses élèves, ses éducateurs et ses parents, acquière ce qu'elle n'a pas encore: son entité juridique propre, incluant pouvoirs, devoirs et moyens. Autrement, la population, ébahie, devra se contenter d'assister au tournoi des hérauts: le M.E.Q. et la C.E.Q.

Il n'y a plus de collèges selon la *Ratio Studiorum*; il n'y a plus de *Liberal Arts Colleges*, sinon sous des formes nostalgiques et diminuées, appelées institutions indépendantes, et que toute collectivité non totalitaire doit accepter. Les cégeps polyvalents et ambivalents ont surmonté les maladies de l'enfance, mais restent soumis à tous les aléas de l'adolescence. Il est temps de les initier dans la société à leur place précise et définitive, entre le secondaire et le supérieur, entre le général et le professionnel, entre le culturel et le technique, entre le canton et l'univers. Eux, ils ont déjà leur entité juridique, leur loi cadre; c'est à l'intérieur d'un réseau (de plus de quarante établissements, ce qui est beaucoup . . .) que l'équilibre des forces et que la compétition des objectifs jouent.

Enfin, les universités. Elles n'ont pas, comme ailleurs, en Ontario, en France, leur ministère de référence; le ministre de l'Education n'a pas juridiction sur leur fonction fondamentale, symbolisée par le pouvoir de diplomation, ce qui ne l'empêche pas de leur causer tout de go en termes de planification des subventions gouvernementales . . . Là donc également l'initiative est passée ailleurs et désormais seule la concertation — plutôt que la compétition — permet une certaine marge d'autonomie étayant la nécessaire liberté académique. De telles exigences transcendent l'histoire, les cultures et l'idéologie! L'Université québécoise, sous toutes ses formes, serait en définitive considérée comme contrôlée de près par l'Etat parmi la plupart des *State Universities*, mais par contre comme passablement indépendante parmi certaines universités nationales. Vérité au deçà des Pyrénées, erreur au delà: une fois de plus tout dépend de l'endroit où l'on place l'Etat, la Nation, la Démocratie.

Au total, quand il s'agit, en éducation, au Québec, de relations entre le gouvernement et les différents corps constitués, une vision de l'Etat s'est imposée depuis vingt ans. Cette vision est faite d'unité, au nom de laquelle il ne peut être refusé à personne d'être partie prenante, et à laquelle les parties ne peuvent plus ne pas souscrire.

