Document généré le 12 juil. 2025 17:04

Recherches sociographiques

L'administration scolaire

Guy Rocher

Volume 9, numéro 1-2, 1968

L'urbanisation de la société canadienne-française

URI : https://id.erudit.org/iderudit/055390ar
DOI : https://doi.org/10.7202/055390ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)
1705-6225 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Rocher, G. (1968). L'administration scolaire. *Recherches sociographiques*, *9*(1-2), 35–43. https://doi.org/10.7202/055390ar

Résumé de l'article

Au Québec, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, l'administration scolaire fait partie du paysage urbain; chaque ville aussi bien que chaque village est doté d'un corps public chargé d'assurer le bon fonctionnement des services scolaires pour toute la population de son territoire. Durant 125 ans, la commission scolaire locale a été au Québec le seul organisme public directement responsable devant la population de l'administration de la chose scolaire. Depuis quelques années, de nouveaux corps publics sont apparus, en particulier la commission scolaire régionale et la corporation du collège d'enseignement général et professionnel (CEGEP). Mais avant d'analyser la place de l'organisation scolaire en milieu urbain, il sera utile de commencer par remonter aux origines des commissions scolaires et à leur première évolution.

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1968

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

L'ADMINISTRATION SCOLAIRE

Au Québec, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, l'administration scolaire fait partie du paysage urbain; chaque ville aussi bien que chaque village est doté d'un corps public chargé d'assurer le bon fonctionnement des services scolaires pour toute la population de son territoire. Durant 125 ans, la commission scolaire locale a été au Québec le seul organisme public directement responsable devant la population de l'administration de la chose scolaire. Depuis quelques années, de nouveaux corps publics sont apparus, en particulier la commission scolaire régionale et la corporation du collège d'enseignement général et professionnel (CEGEP). Mais avant d'analyser la place de l'organisation scolaire en milieu urbain, il sera utile de commencer par remonter aux origines des commissions scolaires et à leur première évolution.

I. RÉTROSPECTIVE HISTORIQUE

On connaît encore mal l'histoire de l'enseignement au Canada au XIXe siècle. Mais ce qu'on en sait permet d'affirmer que les législateurs canadiens de la première moitié du XIXe siècle se sont donné beaucoup de peine pour trouver la formule administrative la plus appropriée à la lutte contre l'analphabétisme encore très largement répandu à cette époque dans les campagnes et dans les villes. Cette recherche de structures scolaires adaptées et efficaces fit l'objet de nombreuses discussions chez les hommes politiques, les administrateurs publics, les membres du clergé catholique et protestant, les journalistes, etc. Plusieurs enquêtes, en particulier celles menées par l'Assemblée législative et celle que fit faire Lord Durham, révélèrent l'étendue de l'analphabétisme, la pénurie de maîtres compétents et peut-être plus encore la passivité et l'indifférence de la population pour tout ce qui touchait à l'enseignement. Divers projets furent mis de l'avant, dont plusieurs ne virent jamais le jour tandis que quelques-uns furent appliqués avec des succès relatifs.

Bref, à la fin du XVIIIe siècle et plus encore au début du XIXe siècle, l'éducation cesse d'être exclusivement une œuvre d'Église pour entrer dans

le champ de préoccupation des hommes politiques et même de l'opinion publique. Mais ce changement n'est ni accident ni coïncidence. Dans la société de l'Ancien régime, aristocratique et féodale, l'instruction faisait partie des biens réservés à la classe supérieure; l'État se sentait donc légitimé de ne pas entrer dans ce champ qu'il abandonnait volontiers à l'Église. Ce n'est qu'avec l'instauration des premières institutions démocratiques que l'État et la société civile se découvrirent de nouvelles responsabilités en matière scolaire et entreprirent de les assumer. La prise en charge par l'État de la presque totalité de l'enseignement, partant l'apparition d'un enseignement vraiment public, furent étroitement liées à l'évolution des structures politiques vers des formes de type démocratique.

Il est d'ailleurs remarquable que les projets d'organisation scolaire pour le Canada, formulés dans le premier siècle du régime anglais, reflètent parfaitement bien cette évolution. Les premiers projets confiaient au pouvoir politique central l'autorité complète pour organiser et gérer l'ensemble du système scolaire. C'était le cas du régime recommandé en 1787 par le Comité Smith, premier ancêtre des comités et commissions sur l'enseignement, dans lequel tout l'enseignement, de l'élémentaire à l'université, devait relever d'un organisme central unique, à la fois biconfessionnel, bilingue, biethnique et composé de laïcs et de l'évêque catholique et de l'évêque anglican. De même, la loi de 1801 conférait au gouverneur de la colonie le pouvoir de nommer lui-même dans chaque paroisse ou dans chaque comté des commissaires chargés de construire et d'organiser des écoles; en outre, le gouverneur pouvait nommer les maîtres dans chaque école et fixer leur traitement; enfin la loi créait l'*Institution royale pour l'avancement des sciences* dont le gouverneur nommait les membres et qui devait exercer en son nom les pouvoirs attribués au gouverneur. La structure administrative naissante de l'enseignement public tendait donc de toute évidence à se modeler sur celle d'un État encore fortement centralisé et d'inspiration absolutiste.

Mais bientôt, un tout autre esprit va animer la mise en place des nouvelles structures scolaires. Les projets et les lois qui se succèdent seront désormais marqués au coin de deux préoccupations: favoriser la décentralisation de l'administration scolaire et donner un caractère démocratique aux nouvelles structures locales. On pourrait presque dire qu'on peut suivre les progrès du parlementarisme et de l'esprit démocratique à travers les lois et les projets de lois sur l'éducation entre 1820 et 1850. En tout cas, la loi de 1829, complétée par celle de 1832, marque une étape importante et décisive. Pour la première fois, apparaît dans le système scolaire du Bas-Canada l'idée de commissions scolaires locales élues par les contribuables, dotées du pouvoir de taxation et ayant la responsabilité d'organiser et de contrôler l'enseignement primaire public. La loi de 1829 allait même plus loin: dans un désir évident de démocratiser pleinement l'organisation scolaire, le législateur établissait des liens étroits entre les commissions scolaires et la Chambre

des députés, à laquelle les commissaires (alors appelés syndics) devaient faire, deux fois par année, des rapports précis et détaillés. Au surplus, la Chambre institua un Comité permanent de l'éducation qui allait jouer un rôle très actif dans la mise sur pied des structures scolaires durant les années suivantes. Les lois de 1829 et de 1832, qui ont contribué à doter le Bas-Canada du premier réseau d'écoles publiques, étaient pour l'époque singulièrement éclairées et elles manifestent que la conscience démocratique et l'intérêt pour le système scolaire public étaient beaucoup plus vivants à ce moment, au moins dans un secteur de la population canadienne-française, qu'on semble parfois le croire ou le laisser croire. Le préambule de la loi de 1829 mérite d'être cité: « Vu qu'il est expédient de répandre les bienfaits de l'éducation parmi toutes les classes des sujets de Votre Majesté en cette Province, et de donner de plus grands encouragements pour l'établissement d'écoles élémentaires dans les Paroisses, Seigneuries et *Townships*... »

C'est assurément un fait remarquable que, sur le plan local, les structures administratives démocratiques ont pris forme dans l'organisation scolaire avant de le faire dans l'organisation municipale. Aussi, lorsqu'en 1841 on créa les premiers conseils de district, ancêtres de nos conseils municipaux, on hésita entre deux solutions: soit fusionner l'organisation scolaire et l'organisation municipale, soit les distinguer totalement. On opta d'abord pour la première solution pour passer bientôt à la seconde. Les lois de 1845 et 1846 sont importantes à plusieurs égards; ce sont elles qui ont définitivement établi la distinction entre l'organisation municipale et l'organisation scolaire. Ce sont elles aussi qui ont précisé la structure et les grandes lignes de l'organisation scolaire locale telle qu'on la connaît encore au Québec. Quand on relit ces lois, on ne peut qu'être étonné d'y retrouver tous les éléments principaux des commissions scolaires actuelles.

II. FONCTIONS DES COMMISSIONS SCOLAIRES ET BILAN DE LEUR ACTION

L'analyse de la législation qui a donné naissance aux commissions scolaires permet maintenant de mieux comprendre la triple fonction que cette institution était destinée à remplir. Tout d'abord, elle devait favoriser l'établissement d'un enseignement public sur tout le territoire de la province; à cette fin, les lois de 1845 et de 1846 obligeaient chaque localité à créer une commission scolaire et celle-ci avait l'obligation de maintenir au moins une école publique, d'engager les maîtres nécessaires, de pourvoir à tous les services requis pour l'enseignement et même d'assister financièrement les familles pauvres en vue d'offrir l'accès à l'école à chaque enfant, sans distinction de fortune.

En second lieu, la commission scolaire, par les taxes qu'elle devait prélever localement, obligeait la population à participer directement et immé-

diatement aux dépenses de l'enseignement. C'est d'ailleurs contre ce pouvoir de taxation locale — encore mal accepté à l'époque — que s'éleva une partie de la population, ce qui provoqua la fameuse « guerre des éteignoirs ».

Enfin, la commission scolaire assurait une représentation démocratique aux contribuables, puisque ceux-ci élisaient les commissaires chargés de l'administration des biens de la corporation scolaire. De la sorte, le principe « No taxation without representation » était-il garanti d'une manière efficace.

En pratique, il est certain que c'est à ce régime des commissions scolaires qu'on doit au Québec l'implantation d'écoles primaires publiques sur l'ensemble du territoire, même dans les localités les plus isolées ou les moins peuplées. Sans la participation locale, un tel résultat n'aurait été obtenu par l'État provincial qu'à un coût très élevé, étant donné l'étendue du territoire à couvrir et la faible densité de la population. La commission scolaire a été l'institution-clé d'un système scolaire qu'on voulait décentralisé et démocratique et grâce auquel on voulait offrir l'enseignement élémentaire à tous les enfants, sans distinction d'aucune sorte et sans discrimination.

Par ailleurs, il faut reconnaître que le régime des commissions scolaires n'a pas été aussi efficace que ses initiateurs l'avaient souhaité. La raison en est, à notre avis, que l'État provincial n'a pas pleinement assumé ses responsabilités en matière scolaire. La législation de 1845-1846 avait prévu que chaque commission scolaire devait prélever localement, par la taxe foncière, un montant égal à la subvention que lui accordait le gouvernement provincial; ce dernier garantissait donc la moitié du financement des commissions scolaires, sans compter les subventions qu'il pouvait aussi accorder à sa discrétion pour la construction des écoles. La part que payait l'État pour le soutien des écoles l'autorisait à exercer un contrôle sur l'utilisation que chaque commission scolaire faisait des fonds publics. La corporation scolaire apparaissait alors clairement comme un corps public intégré à l'État dont elle émanait et auquel elle devait rendre compte.

Mais dans la seconde moitié du XIXe siècle, le gouvernement provincial laisse progressivement les commissions scolaires se financer entièrement ou presque entièrement elles-mêmes par la taxe locale. En même temps, la Chambre des députés se départit progressivement, sous la pression du clergé catholique en particulier, des importantes fonctions qu'elle avait assumées jusque-là dans l'élaboration des structures scolaires et dans l'organisation du système d'enseignement: elle abandonne au surintendant de l'instruction publique et aux comités catholique et protestant la direction pédagogique des écoles, le soin des programmes d'études, la formation des maîtres, la distribution des subventions. En matière scolaire, les hommes politiques de cette seconde partie du XIXe siècle ne furent pas à la hauteur de ceux qui les avaient précédés; ils firent montre d'une irresponsabilité totale en abdiquant leurs droits et en se déchargeant de leurs obligations sur d'autres. Cette irresponsabilité de l'État entraîna d'une part une excessive centralisation

pédagogique entre les mains de quelques fonctionnaires et du haut clergé et, d'autre part, une excessive décentralisation administrative et financière au profit des commissions scolaires. La trop grande centralisation pédagogique eut pour conséquence d'étouffer tout esprit d'initiative de la part des enseignants, d'encarcanner l'enseignement public dans un régime autoritaire où la prime était accordée à la soumission, à la passivité et même à la servilité. Ce climat étouffant et inhibant n'a pas peu contribué à la dévalorisation du secteur public en comparaison d'un secteur privé très libre, très autonome et qui a longtemps bénéficié de la faveur du pouvoir. D'un autre côté, la décentralisation administrative eut comme conséquence que les commissions scolaires, libérées de tout contrôle administratif de la part de l'État, adoptèrent trop souvent une politique d'économies mesquines au détriment des maîtres et, en définitive, de la qualité de l'enseignement. Bien des commissaires d'écoles n'eurent comme seule préoccupation que de maintenir la taxe scolaire et les traitements des maîtres au plus bas niveau possible. Trop peu instruite pour apprécier les avantages de l'instruction, la population se faisait souvent complice de ses commissaires.

Bref, parce qu'il s'est déchargé sur d'autres, clergé et commissions scolaires, de toutes ses responsabilités en matière scolaire, l'État provincial a faussé le mécanisme qu'il avait lui-même mis en place avec peine et avec soin et il en a compromis l'efficacité. Trop autonomes financièrement et administrativement, les commissions scolaires ont bientôt fait figure de corps semi-publics, largement indépendants de l'État, responsables seulement devant les contribuables locaux. La profession d'enseignant a été dévalorisée par les traitements dérisoires que les commissaires accordaient aux instituteurs et institutrices. La qualité de l'enseignement a été gravement négligée. Mais surtout, la commission scolaire n'a pas été, au Québec, le ferment qu'elle aurait pu et dû être pour susciter et entretenir le goût de l'étude et le respect de la culture de l'esprit.

III. COMMISSIONS SCOLAIRES ET URBANISATION

Dans le même ordre d'idées, on peut aussi se demander si l'irresponsabilité de l'État n'est pas un important facteur d'explication du statisme qui a frappé le système scolaire du Québec durant un siècle, de 1860 à 1960. Et c'est ici que nous allons rejoindre d'une manière plus précise le thème de ce colloque. N'est-il pas en effet étonnant que l'administration scolaire au Québec n'ait connu aucune transformation notable pendant toute la période où la province fut engagée dans un processus d'industrialisation et d'urbanisation ? Conçue par et pour une société pré-industrielle et fortement rurale, la commission scolaire n'a pas changé en s'urbanisant. Le caractère rural de la commission scolaire apparaît tout particulièrement quand on examine son

mode de financement et son régime de représentation. Depuis le milieu du XIXe siècle jusque vers 1955, chaque commission scolaire devait lever les impôts nécessaires à l'instruction des enfants de son territoire. Un tel régime fiscal et financier n'avait de sens que dans l'hypothèse d'une mobilité géographique très restreinte, la population étant attachée au territoire presque aussi fermement que la propriété immobilière. Chaque localité se cotisait donc pour faire instruire ses propres enfants et elle était libre de se cotiser plus ou moins selon l'importance qu'elle accordait à ce type de dépense ou d'investissement pour son propre développement. Dans cette perspective, les inégalités entre localités pour les charges fiscales et dans la qualité des services scolaires allaient de soi. De même, l'élection des commissaires par les seuls contribuables locaux allait aussi de soi dans la structure rurale traditionnelle où chaque famille était propriétaire du sol et de la résidence, de sorte que parents et contribuables ne faisaient généralement qu'un.

Une telle structure administrative n'était évidemment pas du tout accordée au milieu urbain. Pourtant, elle s'y est perpétuée sans heurts et comme naturellement. Elle n'a été remise en question sérieusement que depuis quelques années à peine, après avoir été bien longtemps prise pour acquis et acceptée sans réserve.

La constatation suivante s'impose donc à nous. Au début du XIXe siècle, comme nous l'avons observé plus haut, l'évolution de l'administration scolaire a reflété et a même parfois devancé la démocratisation des structures politiques qui s'est opérée à cette époque. Puis, à partir du milieu du XIXe siècle, l'administration scolaire, coupée de tout lien avec la direction politique de la province, s'installe dans le fixisme et le conservatisme, se fige dans des formes dont le caractère anachronique mettra beaucoup de temps à apparaître.

Si cet anachronisme des structures administratives locales n'avait pas eu des conséquences graves sur le système d'enseignement lui-même, on pourrait le considérer comme un simple accident historique. Mais le défaut d'adaptation de l'administration scolaire au milieu urbain a entraîné un coût culturel très élevé. Soulignons en particulier trois aspects de ce coût. Tout d'abord, jusqu'en 1961, la commission scolaire n'était tenue par la loi qu'à assurer l'enseignement primaire; tout enseignement qu'elle entreprenait d'offrir au delà du cours élémentaire venait par surcroît et sans obligation d'aucune sorte. Même encore aujourd'hui, des juristes soutiennent qu'étant donné l'interprétation restrictive qu'on doit toujours donner à la *Loi de l'instruction publique*, tout ce que font certaines commissions scolaires dans le champ de l'éducation des adultes pourrait être déclaré *ultra vires*. Restreinte pendant plus d'un siècle au domaine limité qui lui avait été assigné en 1865, la commission scolaire n'a pas été le levier qu'elle aurait pu être pour hausser le niveau de scolarité de la population du Québec. Au contraire

elle a, en toute bonne conscience, abandonné pendant très longtemps tout l'enseignement secondaire aux institutions privées.

En second lieu, avec l'industrialisation et l'urbanisation, les disparités entre les services scolaires offerts à la population d'une localité à l'autre se sont accrues très considérablement. Ces disparités étaient relativement faibles dans une société principalement rurale; elles sont devenues toujours plus marquées à mesure que l'industrie contribuait davantage au produit de la taxe foncière perçue localement. Malgré la politique de normalisation des revenus et des dépenses des commissions scolaires adoptée depuis quelques années par le gouvernement provincial, des inégalités depuis longtemps acquises mettront longtemps avant de disparaître. L'égalité de droit de tout enfant et de tout adulte à l'enseignement et à un enseignement de bonne qualité est encore loin d'être un fait.

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné auparavant, libres de tout contrôle réel, les commissions scolaires ont trop longtemps fait de la profession d'enseignant un métier de crève-faim, méprisé, dévalué, sinon bafoué. Le système scolaire paie encore et paiera longtemps le prix d'une longue et systématique démission des hommes politiques devant leurs responsabilités en matière scolaire.

Mais la question se pose ici: l'administration scolaire locale aurait-elle évolué plus rapidement, se serait-elle adaptée plus tôt au milieu urbain si les législateurs avaient gardé en main les pouvoirs qu'ils avaient avant 1859? Ou bien, cette démission des hommes politiques n'est-elle qu'un aspect d'un repli collectif plus général qui se serait produit surtout à partir du milieu du XIXe siècle? Que l'administration scolaire provinciale et locale soit restée stationnaire et archaïque n'est-il pas lié au fait que l'industrialisation et l'urbanisation avaient été subies plutôt que contrôlées par la communauté canadienne-française?

Il serait à mon avis téméraire de prétendre donner à ces questions une réponse définitive, dans l'état actuel des connaissances. Je veux cependant apporter à l'appui de la dernière thèse l'observation suivante, à savoir: que l'analyse qui précède ne vaut que pour l'administration scolaire du secteur catholique au Québec. Elle ne s'applique pas au secteur protestant. Pour ce qui regarde les aspects pédagogiques, le comité protestant n'a pas imposé au secteur public la camisole de force que le comité catholique a imposé à ses écoles et à ses maîtres. En outre, les commissions scolaires desservant la population protestante ont su tirer profit de la liberté dont elles jouissaient pour concurrencer efficacement les institutions privées; elles réussirent finalement à organiser un secteur public d'une qualité supérieure à ce que pouvaient offrir la plupart des institutions privées dont un bon nombre durent, en conséquence, disparaître. Enfin, les commissions scolaires à direction protestante ont entrepris de se transformer et de s'adapter au milieu urbain dès 1920, alors qu'elles amorcèrent un mouvement de régionalisation

dans lequel les commissions scolaires à direction catholique ne devaient entrer que 50 ans plus tard.

En conclusion, je crois maintenant pouvoir affirmer que si, comme je le disais au début de cet exposé, l'administration scolaire fait depuis longtemps partie du paysage urbain, elle n'en était qu'un élément bien peu intégré au reste et à peine apparent. La très grande majorité des citadins, s'ils connaissaient l'existence de la commission scolaire, ignoraient tout de ses rouages, de ses activités, de son personnel de direction et d'administration. Depuis quelques années, cette situation change rapidement. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution:

1° La hausse des taxes scolaires a attiré l'attention des contribuables sur leur commission scolaire;

2° Le regain d'activité des associations de parents a mis en vedette l'administration scolaire locale;

3° D'une manière plus générale, l'intérêt porté à l'éducation dans l'opinion publique a mis davantage en relief le rôle de la commission scolaire et des commissaires;

4° Les discussions publiques sur l'utilité des commissions scolaires et sur leur avenir ont atteint une partie de l'opinion publique;

5° Enfin, les grèves récentes des enseignants ont servi à mettre plus en lumière qu'ils l'auraient souhaité les commissaires d'écoles.

Personnellement, étant observateur-participant de la vie d'une commission scolaire en particulier et aussi des commissions scolaires de la région de Montréal, je peux dire que depuis très longtemps la commission scolaire dont je fais partie tenait des réunions théoriquement publiques auxquelles personne n'assistait. Aujourd'hui, les commissaires délibèrent presque toujours devant un public qui, s'il n'est pas très nombreux, est cependant très attentif et même assez souvent actif. Le témoignage de bien d'autres commissaires d'écoles permet d'affirmer que l'administration scolaire paraît entrer un peu plus dans le tissu vivant du milieu urbain. C'est là un phénomène nouveau, fruit de l'idéologie de participation et de responsabilité collective qui cherche à remplacer l'idéologie traditionnelle de la délégation de pouvoir. Il reste à savoir si, dans l'avenir, la participation de la population urbaine à l'administration scolaire s'avérera plus qu'un vain souhait ou qu'une idéologie sans prise sur la réalité.

La grande pénurie de recherches nous empêche d'en dire davantage sur les processus d'intégration de l'administration scolaire au milieu urbain, sur les mécanismes que ce mouvement déclenche, sur les secteurs de population qui sont le plus touchés, etc. Quelques recherches empiriques ont déjà

porté sur la régionalisation scolaire: je pense particulièrement aux travaux qu'a dirigés Gabriel Gagnon à l'Université de Montréal. Il y a là, pour l'avenir, un vaste et riche champ d'exploration: nous ne pouvons qu'exprimer le souhait qu'il suscite bientôt l'intérêt des chercheurs.

Guy ROCHER

Département de sociologie,
Université de Montréal.