

Pour une gouvernance scolaire démocratique au service des élèves

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*

par

Olivier Lemieux (UQAR)

Jean Bernatchez (UQAR)

Simon Viviers (Université Laval)

Wilfried Cordeau (Université de Montréal)

31 mai 2023

Table des matières

Table des matières.....	1
Présentation des auteurs.....	2
1. Le Projet de loi n° 23, en bref.....	3
2. Le projet de loi au crible de l'évolution du système scolaire	4
2.1. L'État coordonnateur du développement de l'éducation	4
2.2 La décentralisation au service d'une organisation plus efficace.....	5
2.3. La montée en puissance de la Nouvelle gestion publique.....	5
2.4. « Renverser » la pyramide scolaire ou « renverser l'imputabilité » ?.....	7
3. La démocratie participative en danger.....	7
3.1. Maintenir et améliorer la concertation autour des programmes de formation à l'enseignement	8
3.2. Renforcer le CSE pour continuer de prendre des décisions fondées sur la science et la concertation	9
3.3. Assurer une saine gouvernance en préservant l'autonomie des milieux et en permettant au ministre de piloter le système.....	11
4. Conclusion	13
5. Recommandation	14
6. Références.....	15

Présentation des auteurs

Olivier Lemieux est professeur à l'UQAR-Lévis en administration et politiques de l'éducation spécialisé dans les champs de l'analyse politique de l'éducation et de l'histoire de l'éducation au Québec. Il est membre du Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (CRIFPE), du réseau PÉRISCOPE (Plateforme Échange, Recherche et Intervention sur la SColarité : PErsévérance et réussite), du Groupe de recherche interrégional sur l'organisation du travail des directions d'établissement d'enseignement du Québec (GRIDE) et du Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur l'enseignement supérieur (LIRES). Il a obtenu la Médaille de l'Assemblée nationale du Québec pour ses travaux de maîtrise, le Prix commémoratif Cathy James pour ses travaux de doctorat et le prix Publication en français Louise-Dandurand du FRQSC pour son ouvrage *Genèse et legs des controverses liées aux programmes d'histoire du Québec (1961-2013)*.

Jean Bernatchez est professeur-chercheur à l'UQAR. Il est politologue et détient un doctorat en administration et politique scolaires. Il enseigne dans le contexte du DESS en administration scolaire et de la maîtrise en sciences de l'éducation. Il est membre du comité de direction du réseau PÉRISCOPE sur la persévérance et la réussite scolaires. Il est aussi membre du Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ), chercheur associé au Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec (CTREQ), membre de l'Équipe de recherche interrégionale sur l'organisation du travail des directions d'établissement d'enseignement (GRIDE) et membre du Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur l'enseignement supérieur (LIRES).

Simon Viviers est professeur titulaire à l'École de counseling et d'orientation de la Faculté des sciences de l'éducation à l'Université Laval. Membre du Centre de recherche et d'intervention sur l'éducation et la vie au travail (CRIEVAT), il dirige depuis 2018 le Collectif de recherche sur le rapport au travail et la recherche transformatrice (C2RT), une équipe de recherche financée par le FRQSC. Mobilisant des approches d'analyse clinique et critique du travail, ses recherches portent sur le rapport au travail chez les personnels de l'éducation et des métiers de la relation, en éclairant notamment les interrelations entre les dimensions organisationnelles, professionnelles et politiques jouant un rôle dans la problématique de la santé mentale au travail. Il est co-auteur des ouvrages *L'école en souffrance : psychodynamique du travail en milieu scolaire* (PUL, 2011), *Prévenir les problèmes de santé mentale au travail : contribution d'une recherche-action en milieu scolaire* (PUL, 2014) et *Métiers de la relation: nouvelles logiques et nouvelles épreuves du travail* (PUL, 2017).

Wilfried Cordeau est candidat à la maîtrise en administration et fondements de l'éducation à l'Université de Montréal. Il a enseigné au secondaire avant d'être conseiller syndical pour une organisation représentant des enseignantes et des enseignants du Québec durant une dizaine d'années. Chroniqueur en éducation pour la revue sociale et politique *À Bâbord*, il a cosigné quelques textes d'analyse critique sur l'évolution et les enjeux qui caractérisent le système scolaire québécois.

1. Le Projet de loi n° 23, en bref

Le ministre de l'Éducation du Québec, Bernard Drainville, a déposé et présenté le 4 mai dernier 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* (ANQ, 2023). Selon les notes explicatives, ce projet de loi vise notamment à :

- confier au gouvernement la nomination du directeur général¹ de chaque centre de services scolaire ;
- permettre au ministre de pourvoir un poste vacant au sein du conseil d'administration d'un centre de services scolaire (CSS) si aucune personne n'est désignée pour l'occuper dans un délai raisonnable ;
- prévoir la conclusion d'une entente de gestion et d'imputabilité entre le ministre et les CSS contenant notamment des indicateurs nationaux, des objectifs et des orientations ;
- permettre au ministre d'annuler une décision d'un CSS et de prendre celle qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu ;
- habiliter le gouvernement à déterminer, par règlement, les normes selon lesquelles certains services éducatifs peuvent être dispensés à distance ;
- permettre au ministre de prévoir, par règlement, les conditions et modalités relatives à la formation continue obligatoire des enseignants ;
- édicter la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ) ayant pour mission de promouvoir l'excellence des services de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire ;
- circonscrire la fonction du Conseil supérieur de l'éducation (CSE) – qui devient le Conseil de l'enseignement supérieur – aux questions relatives à l'enseignement supérieur et en revoir sa composition ;
- permettre au ministre de désigner un système de dépôt et de communication de renseignements en éducation et d'obliger certains organismes à recourir à ce système.

À ces intentions explicites, il faut ajouter l'élimination du Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), prévue par l'article 42 du projet de loi.

Dans ce mémoire, nous proposons une lecture du Projet de loi n° 23 au prisme de nos champs de spécialisation en gouvernance scolaire (Lemieux et Bernatchez, 2022) et en organisation du travail en milieu scolaire (Ruelland et Viviers, 2020).

¹ L'utilisation du genre masculin a été adoptée afin de faciliter la lecture et n'a aucune intention discriminatoire.

2. Le projet de loi au crible de l'évolution du système scolaire

Les premières instances consacrées au déploiement d'un réseau scolaire public au Québec ont été instituées au XIX^e siècle. Les éléments de contexte présentés dans les lignes suivantes permettent de situer le Projet de loi n° 23 à travers les grandes tendances historiques qui caractérisent la gouvernance scolaire au Québec depuis cette époque et de porter un regard documenté sur le nouveau partage des rôles et responsabilités qu'il propose.

2.1. L'État coordonnateur du développement de l'éducation

En vertu de la Loi scolaire de 1841, les commissions scolaires sont créées. Chaque arrondissement doit élire des commissaires responsables des écoles sur son territoire. Ces commissaires ont alors comme responsabilités de choisir et d'acheter un terrain pour les écoles, de surveiller leur construction, de les entretenir, d'embaucher leurs maîtres, d'établir les savoirs à développer et de choisir les manuels (Lemieux et Bernatchez, 2022). Il faut toutefois attendre la Révolution tranquille, une période correspondant à une modernisation et une laïcisation accélérées de l'État québécois et de la société québécoise dans les années 1960, pour que soient créés le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) et le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), tels qu'on les connaît aujourd'hui.

À l'époque, l'état du réseau scolaire est alarmant. Les commissaires font face à l'absence d'une autorité unifiée, à des dualités profondes (religion, langue, sexe, etc.), à une pluralité de programmes d'études, à un sous-financement structurel et à une sous-scolarisation des Canadiens français (Corbo et Couture, 2000). De ce fouillis découlent d'importantes disparités et inégalités au sein de la population québécoise. La création du MEQ devait permettre de diminuer ces disparités, et celle du CSE d'agir comme une « Commission Parent permanente » en poursuivant une réflexion continue et prospective pour un développement du système scolaire en cohérence avec l'esprit, les principes et les objectifs qui ont présidé à sa modernisation (Lemieux et Warren, 2021). Les commissions scolaires avaient alors comme rôle d'assurer l'accès à l'éducation sur le territoire en amenant les différents acteurs du milieu à être partie prenante de ce développement. Le maintien de cette instance intermédiaire relativement autonome visait à renforcer l'équité dans l'organisation du réseau et à s'assurer qu'une bonne part des décisions prises tiennent compte des impératifs et des besoins des milieux locaux en étant davantage connectées sur ceux-ci que l'instance centrale. Une telle perspective prônait un esprit de partenariat entre l'instance centrale, intermédiaire et locale, plutôt que hiérarchique.

2.2. La décentralisation au service d'une organisation plus efficace

Dès les années 1970, bien que la réforme Parent ait eu pour effet d'améliorer l'accès à l'éducation pour une frange plus grande de la population, plusieurs critiques sont soulevées. On déplore à l'époque que les investissements massifs faits au Québec dans le domaine de l'éducation n'ont pas conduit à une amélioration tangible de la qualité de l'éducation en raison notamment de la lourdeur du système et de sa bureaucratie due à la centralisation. D'importantes réformes visant la décentralisation des rôles et des responsabilités vers les établissements scolaires et les parents sont alors initiées (Barnabé et Toussaint, 2018). Puis, au début des années 1990, plusieurs groupes et organismes militent pour une réforme de l'éducation qui permettrait à la société québécoise de mieux former ses jeunes pour le XXI^e siècle, notamment en luttant contre le décrochage scolaire, en rehaussant le niveau culturel des contenus enseignés aux élèves et en complétant la sécularisation du réseau public. Afin d'orienter ses décisions, le gouvernement met en place, de 1995 à 1996, la Commission des États généraux sur l'éducation à la suite de laquelle la ministre de l'époque initie de nombreux changements visant encore une fois à décentraliser des rôles et des responsabilités jusque-là dévolus aux commissions scolaires vers les écoles. De cette façon, le gouvernement répond à une critique répandue voulant que le système scolaire soit encore, malgré les efforts des deux dernières décennies, trop centralisé, rigide et inefficace.

Il est à l'époque attendu que cette décentralisation devienne un levier permettant de favoriser la réussite éducative du plus grand nombre en donnant « la capacité, pour chaque école, d'adapter ses services aux besoins et aux caractéristiques de la population qu'elle dessert » (MEQ, 1997, p. 14). Celle-ci devait alors prendre essentiellement forme à travers le principe de subsidiarité, lequel veut que les pouvoirs et les responsabilités soient délégués au niveau approprié d'autorité et se rapprochant le plus possible des élèves, et l'augmentation de l'autonomie des établissements scolaires. De cette façon, la responsabilité de la mise en œuvre du projet national d'éducation est désormais confiée essentiellement à l'établissement scolaire. Bien que l'autonomie accordée à l'instance locale (établissement scolaire) à ce moment ne soit pas négligeable, les rôles et les responsabilités de l'instance intermédiaire lui permettent de réguler, d'encadrer, de contrôler et de limiter cette autonomie. En fait, la décentralisation de la prise de décision vient avec l'imputabilité des acteurs locaux envers l'instance intermédiaire au regard de leurs décisions (Pelletier, 2016).

2.3. La montée en puissance de la Nouvelle gestion publique

Alors qu'un mouvement de décentralisation change graduellement la gouvernance scolaire au Québec depuis les années 1980, il s'accompagne d'un autre mouvement qui modifie au

même moment les pratiques de gestion gouvernementale, soit la Nouvelle gestion publique (NGP) (*New Public Management*). Cette approche, qui se veut une réponse administrative aux problèmes inhérents à l'État-providence jugé trop lourd, archaïque et peu efficace (Robichaud et al., 2020 ; Demazière, Lessard et Morissette, 2013), prône la modernisation de l'administration publique dans un but d'amélioration de son rapport coût-service. Dans cette perspective, elle assimile les bénéficiaires d'un service public à des clients et introduit dans le secteur public des approches, des méthodes et des techniques de gestion du secteur privé comme la compétition. Elle met aussi l'accent sur les résultats et sur l'efficacité budgétaire (Larouche, Savard et Beauchesne, 2020 ; CSE, 2009).

Deux composantes principales sont au cœur de cette approche, soit la gestion axée sur les résultats (GAR) et, en conséquence, la flexibilité décisionnelle et opérationnelle accordée aux gestionnaires pour atteindre les résultats (Dembélé et al., 2013). Au sein de l'administration publique québécoise, la gestion axée sur les résultats se veut « une approche fondée sur des résultats mesurables, répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction de services à fournir » (Gouvernement du Québec, 2009, p. 3). Les commissions ou centres de services scolaires sont évalués par le ministère en fonction de l'atteinte ou non des cibles qui auront fait l'objet d'une convention entre les deux instances (ex.: augmentation de X% du taux de diplomation). Pour les établissements scolaires et celles et ceux qui y œuvrent, cela signifie qu'ils n'ont plus simplement à se conformer aux lois et aux règlements, mais qu'ils doivent atteindre des objectifs fixés par leur commission scolaire ou leur centre de services scolaire. En contrepartie, les directions d'établissements scolaires et leur équipe-école se voient offrir une latitude sur les moyens à entreprendre pour atteindre ces objectifs, car ces derniers – dans un esprit de professionnalisation et de subsidiarité – sont perçus comme les mieux à même de juger des besoins de leur milieu. Dans cette perspective, les directions sont évaluées par les gestionnaires de leur commission ou centre de services scolaires en fonction de l'atteinte ou non de ces objectifs mesurables et quantifiables (ex.: augmentation de X% du taux de réussite en français à un niveau Y). Désormais imputables des résultats des élèves de leur établissement, les directions acquièrent une certaine légitimité d'évaluation et de régulation des pratiques enseignantes ; on s'intéresse ainsi de plus en plus à la « performance » du personnel enseignant évaluée en fonction des résultats scolaires de leurs élèves.

Après deux décennies de mise en œuvre, les résultats de cette approche sont mitigés : en plus de générer une perte de sens au travail pour différents acteurs scolaires (Maranda, Viviers et Deslauriers, 2014), l'efficacité à l'égard de la réussite et à la persévérance scolaires ne semble pas au rendez-vous (Maroy, 2021). La présence importante de l'anxiété de performance des élèves dans les écoles québécoises peut aussi lui être associée en raison de la mise en concurrence – dès le primaire – des centres de services scolaires, des écoles, des enseignants et des élèves (Plante, 2020).

2.4. « Renverser » la pyramide scolaire ou « renverser l'imputabilité » ?

En 2020, l'adoption du Projet de loi n° 40 du ministre Jean-François Roberge s'impose comme un nouvel épisode important de cette histoire de la gouvernance scolaire au Québec. Conforme à son *Plan de gouvernance scolaire*, ce projet de loi vise alors à « donner davantage d'autonomie aux écoles afin d'offrir de meilleurs services aux élèves ». Ainsi, une réforme de la gouvernance du réseau public représente pour la CAQ la solution à plusieurs problèmes structurels entraînant une lenteur du système, une absence de flexibilité et un manque de services aux élèves. Conséquemment, le *Plan de gouvernance scolaire* propose de « renverser la pyramide scolaire » en décentralisant le réseau, notamment par l'abolition des structures représentatives et électives pour le réseau francophone. Cette opération prétend alléger la bureaucratie et le nombre d'intermédiaires ne donnant pas de services directs aux élèves, ainsi qu'augmenter la capacité d'agir des directions d'établissement et l'autonomie professionnelle du personnel enseignant. C'est ainsi que la Loi n° 40 transforme les commissions scolaires en centres de services scolaires (CSS), abolit les élections scolaires et remplace les conseils des commissaires par des conseils d'administration (CA) visant à amener des acteurs du milieu scolaire à prendre les décisions pour le CSS. Toutefois, en redistribuant certains des pouvoirs autrefois dévolus aux conseils de commissaires ou aux commissions scolaires elles-mêmes, ce projet de loi confiait de nouveaux pouvoirs au ministre et au directeur général du CSS, malgré ses prétentions à une plus grande décentralisation. En fait, la Loi n° 40 vient accentuer les principes de la NGP en misant plus que jamais sur le principe d'« autonomie responsable » des travailleuses et travailleurs de l'éducation. Ainsi, elle sous-tend le principe selon lequel ce sont les différents groupes d'acteurs impliqués directement dans la performance du réseau et dans l'atteinte des cibles qui devraient être au cœur des décisions, mais qui devraient aussi répondre de la performance de leur école, de leur équipe-école et de leurs élèves. Ainsi, au-delà d'un renversement de la pyramide de décision annoncée par le ministre Roberge, c'est à un renversement de l'imputabilité que nous assistons, un phénomène que le Projet de loi n° 23 vient renforcer.

3. La démocratie participative en danger

Comme le rappelle Guy Rocher (2004), un ex-commissaire de la Commission Parent, bon nombre des importants changements de rôles et de responsabilités apportés à la gouvernance scolaire au cours des années 1960 et 1970 ont été effectués dans un esprit de démocratisation. Cet esprit devait entre autres prendre forme à travers le partage de la prise de décision relative à l'éducation en tentant de créer de nouveaux lieux de consultation et de participation au sein des établissements et des commissions scolaires. Il permettait ainsi aux acteurs locaux de prendre part à la prise de décision. Une telle vision s'inscrit dans ce

que nous nommons la démocratie scolaire participative. Elle répond aussi aux principes d'une saine gouvernance. La gouvernance « renvoie à un processus de coordination qui permet à l'exercice des pouvoirs politiques [...] et administratifs de s'effectuer à tous les niveaux de la structure du système national, régional et local par différents acteurs disposant à des degrés divers de pouvoirs de décision. Elle se traduit [...] par une participation accrue de la société civile [...] à l'élaboration des décisions et à leur mise en œuvre » (Gouvernement du Québec, 2022). Ainsi, au cours des récentes décennies, les instances locales, intermédiaires et centrales se dotent d'une multitude de lieux de consultation et de participation visant à amener les acteurs scolaires à s'exprimer, à délibérer, à se concerter, bref, à prendre part à la prise de décision.

Le Projet de loi 23 menace directement cette démocratie participative qui caractérise la gouvernance scolaire au Québec, en supprimant les instances nationales de concertation, de délibération et d'orientation collectives que sont le CAPFE et le CSE, et en menaçant l'autonomie des acteurs locaux et intermédiaires. Nous pouvons même affirmer qu'il va à l'encontre des principes d'une saine gouvernance en proposant une vision hiérarchique et autoritaire du système plutôt qu'une vision partenariale.

3.1. Maintenir et améliorer la concertation autour des programmes de formation à l'enseignement

Créé en 1992, le CAPFE a comme mission d'examiner et d'agréer les programmes de formation à l'enseignement, de recommander au ministre les programmes de formation à l'enseignement aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner et de donner son avis au ministre sur la définition des compétences attendues des enseignants des ordres d'enseignement primaire et secondaire. Pour ce faire, il assure son rôle en se basant sur des critères d'analyse et des modalités de fonctionnement. Il se doit aussi de traiter de façon impartiale, juste et équitable les demandes qui lui sont transmises au regard de la création de nouveaux programmes de formation à l'enseignement et de modifications à des programmes agréés. Il vise aussi l'amélioration continue et invite ses partenaires à lui transmettre leurs commentaires et suggestions.

Dans un esprit de démocratie participative, le CAPFE se compose de dix membres issus de divers horizons :

- le président qui est, en alternance, un membre du personnel professionnel de l'enseignement et une personne du milieu de l'enseignement universitaire ;
- quatre membres sont enseignants à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou secondaire ;
- un membre est issu du personnel professionnel ;

- trois membres sont enseignants à l'ordre d'enseignement de niveau universitaire ;
- un membre est choisi parmi les personnes du milieu de l'enseignement de niveau universitaire qui ont une expérience du milieu préscolaire, primaire ou secondaire.

Ces acteurs siégeant au CAPFE mènent leurs travaux à la lumière du référentiel des compétences professionnelles à l'enseignement signé par le ministre (MEQ, 2020). Ils rédigent donc leurs rapports à l'aune de cette documentation.

Si les relations entre le CAPFE et le ministre de l'Éducation ont évolué dans une relative harmonie depuis les dernières décennies, il en va autrement depuis l'arrivée au pouvoir de la Coalition avenir Québec (CAQ) (Lemieux et Bernatchez, 2022). Dans le contexte de pénurie enseignante, le ministre a procédé à de nombreux changements réglementaires allant à contre-courant d'une tendance forte bien ancrée au Québec depuis les années 1990 et qui vise la professionnalisation du personnel enseignant (CSE, 2019b), un principe qui justifie l'existence du CAPFE. **Ainsi, le Projet de loi n° 23 propose de remplacer cette structure agissant comme un verrou de sécurité à une intervention politique musclée dans les programmes de formation à l'enseignement en rapatriant ces pouvoirs autour du ministre**, lequel peut, s'il le souhaite, consulter au passage le nouvel Institut national d'excellence en éducation (INEÉ). Une telle perspective va à l'encontre des principes relatifs à la démocratie participative, et même de ceux d'une saine gouvernance définis par le gouvernement du Québec, visant à amener les acteurs à être parties prenantes de la prise de décision. Elle représente une **vision hiérarchique et autoritaire du fonctionnement de l'État plutôt qu'une vision partenariale**.

3.2. Renforcer le CSE pour continuer de prendre des décisions fondées sur la science et la concertation

Créé en 1964, le CSE a pour fonction de conseiller les ministres de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur sur toute question relative à l'éducation en répondant à leurs demandes d'avis, mais aussi en effectuant des travaux à sa propre initiative et portant sur des thèmes qu'il juge pertinents. Pour conduire ses travaux, le CSE s'appuie sur plus d'une centaine de bénévoles siégeant à la table du Conseil, sur cinq commissions et trois comités, lesquels se déclinent de la façon suivante :

- Commission de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire ;
- Commission de l'enseignement secondaire ;
- Commission de l'enseignement et de la recherche au collégial ;
- Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires ;
- Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue ;
- Comité du rapport sur l'état et les besoins de l'éducation ;

- Comité interordres de la relève étudiante ;
- Comité sur l'éducation autochtone.

Pour produire ses avis, le CSE utilise une méthodologie qui lui est propre, à la jonction des savoirs savants issus de la recherche, des savoirs d'expérience liés à la pratique et de la délibération des membres siégeant sur ses instances (Saint-Pierre, 2006). Haut lieu de concertation, le Conseil amène les chercheurs et les praticiens à discuter autour d'enjeux afin de présenter des recommandations au ministre visant à améliorer le système scolaire. Pour élaborer ses avis et rapports, les divers comités et commissions du Conseil consultent un très grand nombre d'acteurs. Par exemple, seulement en 2021-2022, les instances du CSE ont entendu plus de 135 expertes et experts pour enrichir ses travaux (CSE, 2022).

Depuis sa création, le CSE a produit au moins 1124 avis, mémoires et rapports, ce qui correspond à une moyenne de 19 productions par année. Seulement pour l'année 2021-2022, l'organisme a été cité plus de 1395 fois à travers différents travaux de recherche. Reconnus par la communauté scientifique, les travaux du CSE rejoignent aussi les différents acteurs scolaires, de même que les partenaires et communautés gravitant autour du réseau scolaire. Ainsi, toujours pour l'année 2021-2022, son Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation qui avait pour thème les impacts de la pandémie de COVID-19 sur le système scolaire fut téléchargé à plus de 1055 reprises et la vidéo qui en découle fut visionnée près de 35 000 fois. Ce n'est ici qu'un exemple qui se multiplie à travers de nombreuses publications qui nourrissent les acteurs scolaires et de la société québécoise sur une foule de sujets qui dépassent de loin les seules méthodes pédagogiques, depuis la réussite éducative à l'intégration et l'accueil des personnes immigrantes, en passant par l'éducation des adultes et la formation continue, le bien-être des enfants, l'intégration des technologies de l'information et numériques dans les écoles, etc. (CSE, 2022). Bref, nous pouvons à juste titre affirmer que le CSE est un fleuron québécois, qui contribue à soutenir les décisions gouvernementales et les politiques publiques par un apport réflexif précieux issu de la recherche et de la concertation. Son modèle est de plus une source de fierté à la fois ici et ailleurs comme en témoignent les chiffres de fréquentation de son site Web. Par exemple, entre le 1er avril 2017 et le 31 mars 2018, 22 454 personnes avaient visité le site Web du CSE et téléchargé 100 356 pages. Or, si environ 85 % des visites sur le site provenaient du Canada, principalement du Québec, 15 % étaient associées à la France, le Maroc, la Belgique, l'Algérie, le Liban et la Tunisie (CSE, 2018b). Ainsi, le rayonnement du CSE à travers la francophonie internationale contribue également au rayonnement du Québec.

Au-delà de ses pratiques délibératives singulières et à haut niveau, le CSE joue aussi un rôle important pour notre démocratie. Il documente des enjeux souvent à l'angle mort de la recherche savante. Ainsi, sur certaines questions, le CSE est souvent la seule source de

connaissance fiable. De plus, le CSE mène également des travaux pionniers fondamentaux qui couvrent des champs d'études parfois peu ou pas explorés par la recherche indépendante : il fut l'un des premiers au Québec à s'intéresser à l'impact du travail des adolescents sur leur réussite scolaire, de même qu'aux services de garde en milieu scolaire, pour ne citer que ces exemples. Or, cette capacité à se saisir de questions délaissées par les chercheurs découle de son aptitude à produire des avis d'initiative qui ne correspondent pas forcément aux intérêts des ministres en place. C'est dans ce même esprit que le CSE arrive à provoquer des débats et à mettre à l'ordre du jour des enjeux en les faisant sortir des cercles fermés de chercheurs, comme l'ont révélé dernièrement ses avis sur l'évaluation des apprentissages (CSE, 2018a) ou sur les iniquités découlant de la persistance d'un système dit d'école à trois vitesses (CSE, 2016). Bien que cela puisse embarrasser les ministres en exercice, une telle posture et de tels travaux apparaissent comme les éléments au fondement d'une démocratie et d'une gouvernance saines.

Ainsi, en proposant de démanteler le CSE et de confier sa mission relative aux ordres préscolaire, primaire et secondaire à l'INEÉ, **le Projet de loi n° 23 menace de priver le Québec d'un organisme indépendant, crédible, hautement démocratique et nécessaire à une saine démocratie.** En effet, rien n'indique que les pratiques de l'INEÉ assureront une concertation des acteurs analogue à celle qu'assure le CSE depuis près de soixante ans : rien dans la Loi sur l'INEÉ prévue par le Projet de loi n° 23 ne garantit que les commissions, comités et le modèle de concertation qui font la force démocratique du CSE ne seront préservés. Il en va de même de la capacité de l'INEÉ à produire des avis d'initiative, puisque le choix des thèmes des avis du nouvel organisme devrait toujours – selon le Projet de loi n° 23 – dépendre d'une concertation avec le ministre.

3.3. Assurer une saine gouvernance en préservant l'autonomie des milieux et en permettant au ministre de piloter le système

Plusieurs éléments dans le Projet de loi n° 23 vont à contresens de la tendance lourde de l'histoire de la gouvernance scolaire au Québec d'une recherche d'un juste équilibre entre la centralisation et la décentralisation des rôles et des responsabilités des instances centrales, intermédiaires et locales en vue de l'efficacité et de l'efficience du réseau. En fait, ce projet de loi renforce plus que jamais les principes de la GAR en prévoyant notamment la conclusion d'une entente de gestion et d'imputabilité entre le ministre et les CSS contenant notamment des indicateurs nationaux, des objectifs et des orientations ou en permettant au ministre de désigner un système de dépôt et de communication de renseignements en éducation et d'obliger certains organismes à recourir à ce système. Déjà accablé par la pression cumulée depuis le début des années 2000 par la multiplication d'instruments de gestion orientés vers la production de résultats et la reddition de compte administrative, le système scolaire sera désormais soumis à un régime de surveillance à

grande échelle dans lequel le ministre pourrait observer en temps réel le travail de tous ses agents et intervenir auprès des administrations locales pour exiger des mesures ou ajustements. Il s'agit là d'une **immixtion sans précédent dans l'autonomie historique non seulement des centres de services et commissions scolaires, mais également des établissements d'enseignement, voire des personnels scolaires eux-mêmes.**

Cela dit, le projet de loi va également à contresens des principes mêmes de la NGP en centralisant au passage plusieurs pouvoirs jusque-là dévolus aux instances intermédiaires et locales, notamment en confiant au gouvernement la nomination du directeur général de chaque CSS, en permettant au ministre de pourvoir un poste vacant au sein du conseil d'administration d'un CSS ou en lui donnant le pouvoir d'annuler une décision d'un CSS et de prendre celle qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu. Ainsi, **le Projet de loi n° 23 renforce les mesures de contrôle tout en limitant la latitude des gestionnaires en milieu scolaire et leur équipe-école sur les moyens à emprunter pour atteindre les objectifs fixés par le ministre.** En fait, si le Projet de loi n° 23 renforce plus que jamais les principes de GAR, il va tout de même à contre-courant avec la tendance observée depuis les années 1970 visant – en vertu du principe de subsidiarité – à rapprocher la prise de décision le plus près possible de l'élève. En fait, il suggère ni plus ni moins que ce serait le ministre qui incarnerait le niveau d'autorité le plus approprié pour juger en définitive des besoins des élèves. Il subordonne l'ensemble des instances du réseau à ses décisions. Cela va aussi à l'encontre de l'esprit de professionnalisation du personnel scolaire et du personnel de direction en place au Québec depuis les années 1990 (Tardif, 2013).

Au-delà de ces considérants, **le Projet de loi n° 23 menace aussi le ministre de bien jouer son rôle.** Le rôle du ministre de l'Éducation est de piloter le système scolaire en veillant à la cohérence des encadrements légaux et réglementaires en vue de l'atteinte de la mission de l'école québécoise d'instruire, socialiser et qualifier les élèves. Ce travail de pilotage s'exerce à travers l'orientation des actions des centres de services et des commissions scolaires, par exemple en fixant des objectifs. Or, depuis l'adoption de la loi n° 40 et la disparition des élus scolaires dans le réseau francophone, soit les commissaires, nous observons que le ministre arrive de moins en moins à jouer ce rôle de pilote en devant gérer quotidiennement l'actualité et les problèmes faisant les manchettes. Cela nous apparaît être le symptôme d'une repolitisation de la chose scolaire qui sort le ministre de son rôle d'État, à savoir présider aux grandes orientations du système scolaire sur la base de considérations sociétales et l'inscrit davantage dans le giron de l'administration et de l'organisation scolaires, qui relèvent traditionnellement des instances intermédiaires et locales. Ainsi, **les dispositions du Projet de loi n° 23 visant à renforcer le lien d'autorité du ministre envers les directions générales et, par la marge, les directions d'établissement, ne viendront qu'augmenter cette situation en mettant de plus en plus de chaleur autour du ministre appelé à se livrer à une micro-gestion.**

4. Conclusion

Certains ministres laissent une trace, d'autres ne font que passer. Quelles sont les qualités d'un bon ministre de l'Éducation ? Un groupe de 25 ex-ministres de l'Éducation et chefs de gouvernements se sont réunis afin de mettre en commun leurs expériences et leurs réflexions sur le sujet (Atlantis Group, 2018). Parmi les qualités cernées par ce groupe figure en premier lieu le respect : un ministre doit obtenir la confiance de son gouvernement et le respect des parties prenantes, en premier lieu du personnel scolaire. Pour gagner un tel respect, **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.** Les recherches en analyse des politiques éducatives ont bien démontré qu'une seule approche permet d'allier les acteurs scolaires autour du changement, soit l'approche hybride de construction des politiques. Cette approche repose sur deux principes, c'est-à-dire une bidirectionnalité entre les instances centrales et les instances locales, depuis la conception de la réforme jusqu'à sa mise en œuvre, ainsi que l'instauration d'une zone de pouvoir et de marchandage qui permettent une compréhension mutuelle entre les intentions des décideurs publics et les actions des acteurs locaux (CSE, 2019a). Pour y parvenir, il importe de coconstruire une réforme dès le départ et de déterminer ensemble les changements désirés et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Or, en parachutant un projet de loi n'ayant fait l'objet d'aucune consultation auprès des spécialistes et des acteurs et n'apparaissant même pas dans la plateforme électorale de son parti (CAQ, 2022), nous observons que les actions du ministre sont très loin de cette pratique et de cette qualité.

5. Recommandation

Considérant l'importance de veiller à préserver une formation en enseignement de haut niveau qui rehausse le niveau de professionnalisation en tenant compte à la fois des réalités professionnelles contemporaines et de la recherche en éducation, et de prévenir cette formation des aléas politiques ;

Considérant le rôle démocratique et sociétal fondamental que joue le CSE ;

Considérant l'absence d'une évaluation du modèle de gouvernance hérité de la Loi n° 40 auprès des acteurs et des spécialistes ;

Considérant l'importance de faire preuve de respect auprès des acteurs en coconstruisant avec eux les réformes scolaires ;

Nous recommandons de surseoir au Projet de loi n° 23 et de procéder à une évaluation du modèle de gouvernance actuel en conduisant une consultation rigoureuse auprès des acteurs et des spécialistes afin d'identifier ses faiblesses et de les corriger.

6. Références

- Assemblée nationale du Québec (2020). *Projet de loi n° 40 : Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Assemblée nationale du Québec (2023). *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*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Atlantis Group (2018). *Four principles for Ministers of Education to Lead and Succeed in Government*, [en ligne] <https://www.varkeyfoundation.org/media/4228/learning-to-lead-four-principles-for-ministers-april-2018-1ps.pdf>
- Barnabé, C. et Toussaint, P. (2018). *L'administration de l'éducation : une perspective historique*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Boyer, M. (2009). Nouvelle territorialité, nouvelle gouvernance, nouvel arbitrage : défis et enjeux pour la direction d'un réseau scolaire québécois. Dans G. Pelletier, dir. *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement dans les politiques éducatives* (p. 147-159). Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.
- Brassard, A. (1986). La répartition du pouvoir formel dans le système d'enseignement public : de 1959 à la Loi 3. *Repères, Essais en éducation*, 6, p. 1-6.
- Brassard, A. (2014). La commission scolaire comme lieu de gouvernance autonome (1959 à 2013) ? *Télescope*, 20(2), p. 17-34.
- Brassard, A. (2017). Les modes de centralisation dans les relations entre l'instance centrale étatique du Québec et les entités décentralisées. *Revue Enseignement et recherche en administration de l'éducation*, 1(1), p. 15-30.
- CAQ (Coalition avenir Québec) (2022). *Continuons : Plateforme électorale de la Coalition avenir Québec*. <https://coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2022/09/caq-plateforme-coalition-avenir-quebec-2022-1.pdf>
- Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1963). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec. Tome I : Les structures supérieures du système scolaire*. Québec : Gouvernement du Québec.
- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2001). *La gouverne de l'éducation : logique marchande ou processus politique ?* Québec : Gouvernement du Québec.

- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire* (REBE 2005-2006). Québec : Gouvernement du Québec.
- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2009). *Rappel des positions du Conseil supérieur de l'éducation sur la gouverne en éducation*. Québec : Gouvernement du Québec.
- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2016). *Remettre le cap sur l'équité*. Québec : Gouvernement du Québec.
- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2018a). *Évaluer pour que ça compte vraiment, Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2016-2018*. Québec : Gouvernement du Québec.
- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2018b). *Rapport annuel de gestion 2021-2022*. Québec : Gouvernement du Québec.
- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2019a). *Mémoire du Conseil supérieur de l'éducation concernant le projet de loi no 40 : Huit recommandations pour une gouvernance scolaire au service de la réussite éducative*. Québec : Gouvernement du Québec.
- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2019b). *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les autorisations d'enseigner*. Québec : Gouvernement du Québec.
- CSE (Conseil supérieur de l'éducation) (2022). *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, Québec : Gouvernement du Québec.
- Corbo, C. (2002). *L'éducation pour tous : une anthologie du Rapport Parent*. Montréal : Université de Montréal.
- Corbo, C. et Couture, J.-P. (2000). *Repenser l'école : Une anthologie des débats sur l'éducation au Québec de 1945 au Rapport Parent*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Demazière, D., Lessard, C. et Morrissette, J. (2013). Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences. *Éducation et sociétés*, 32(2), p. 5-20.
- Dembélé, M., Goulet, S., Lapointe, P., Deniger, M., Giannas, V. et Tchimou, M. (2013). Perspective historique de la construction du modèle québécois de gestion scolaire axée sur les résultats. Dans C. Maroy, dir. *L'école à l'épreuve de la performance : Les politiques de régulation par les résultats* (p. 89-106). Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.
- Lacroix, I. (2012). *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec* (thèse de doctorat, Université de Sherbrooke).

- Larouche, C., Savard, D. et Beauchesne, R. (2020). La planification stratégique – Tensions de conciliation chez les directions d'école et théorie socioculturelle de l'activité. Dans F. Gravelle, dir. *Nouvelle gouvernance scolaire : Impacts sur l'agir des professionnels de l'enseignement* (p. 41-58). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Lemieux, O. et Bernatchez, J. (2022). *La gouvernance scolaire au Québec : Histoire et tendances, enjeux et défis*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Maranda, M. F., Viviers, S. et Deslauriers, J. S. (2014). *Prévenir les problèmes de santé mentale au travail. Contributions d'une recherche-action en milieu scolaire*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Maroy, C. (2021). *L'école québécoise à l'épreuve de la gestion axée sur les résultats : sociologie de la mise en œuvre d'une politique néolibérale*. Québec : Presses de l'Université Laval
- MEQ (Ministère de l'Éducation) (2020). *Référentiel de compétences professionnelles. Profession enseignante*. Québec : Gouvernement du Québec.
- MELS (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport) (2009). *La convention de partenariat : outil d'un nouveau mode de gouvernance. Guide d'implantation*. Québec : Gouvernement du Québec.
- MEQ (Ministère de l'Éducation du Québec) (1997). *Prendre le virage du succès : plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Mills, A., Vaughan, J. P., Smith, D. L. et Tabibzadeh, I. (1991). *La décentralisation des systèmes de santé*. Genève : Organisation mondiale de la santé.
- Pelletier, G. (2014). La commission scolaire québécoise du passé recomposé au temps présent : analyse et témoignages de pratiques de pilotage. *Télescope*, 20(2), p. 89-102.
- Pelletier, G. (2016). Les commissions scolaires québécoises et les chemins de traverse : bilan et enjeux d'une gouvernance composite en mouvement. Dans P. Doray et C. Lessard, dir. *Un demi-siècle d'éducation depuis la Révolution tranquille* (p. 175-188). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Plante, I. (2020). L'anxiété de performance à l'arrivée au secondaire : un mal généralisé. RIRE-CTREQ, <https://rire.ctreq.qc.ca/anxiete-de-performance-secondaire/>
- Proulx, J.-P. et coll. (2020). *Le système éducatif du Québec et la profession enseignante*, 2^e édition. Montréal : Chenelière.

- Robichaud, A., Tardif, M., Bourgeois, P., Masse-Lamarche, M.-H. et Raunet, C. (2020). Financiarisation et colonisation du monde vécu des acteurs – Une optique habermassienne sur la nouvelle gestion publique (NGP) et la gestion axée sur les résultats (GAR) en éducation. Dans F. Gravelle, dir. *Nouvelle gouvernance scolaire : Impacts sur l’agir des professionnels de l’enseignement* (p. 9-26). Québec : Presses de l’Université du Québec.
- Rocher, G. (2004). Un bilan du Rapport Parent : vers la démocratisation. *Bulletin d’histoire politique*, 12(2), p. 117-128.
- Ruelland, I., & Viviers, S. (dir.) (2022). Agir collectif et pratiques de résistance. Démocratiser l’action publique. *Cahiers de recherche sociologique*, 68 (hiver 2020).
- Saint-Pierre, C. (2006). Entre recherche, pratique et politique. Le Conseil supérieur de l’éducation, une démarche originale. *Revue des sciences de l’éducation*, 32(1), p. 113-131.
- Tardif, M. (2013). *La condition enseignante au Québec du XIXe au XXIe siècle. Une histoire cousue de fils rouges : précarité, injustice et déclin de l’école publique*. Québec : Presses de l’Université Laval.