

Pourquoi des commissions scolaires?

Un regard historique sur leur apparition et leur justification

Réginald Grégoire a poursuivi des études en histoire à Montréal et à Paris. Il travaille comme consultant depuis plus de 25 ans. La firme Réginald Grégoire inc., qu'il a fondée en 1983, a effectué plusieurs dizaines d'études sur autant d'aspects de l'éducation.

UN FRUIT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Au Canada et aux États-Unis, les conseils scolaires, que nous appelons au Québec les commissions scolaires, ont une longue histoire. Au Massachusetts, où ces conseils ont d'abord pris forme en Amérique du Nord, ils se confondent presque avec l'histoire de l'éducation dans cet État et, dans tout le reste du continent, ils ont été, avec quelques variantes, la structure de base de l'école publique.

Une forte proportion des colons qui, dans la première moitié du 17^e siècle, se sont établis le long de la côte est des États-Unis actuels, avaient fui des gouvernements européens autoritaires ou qui, pour des raisons religieuses, politiques ou autres, leur étaient hostiles. Dans leur nouvelle patrie, ils voulaient édifier une société qui serait plus égalitaire et davantage respectueuse de la liberté individuelle. C'est en conformité avec cette vision qu'ils ont instauré, à l'intérieur de chaque agglomération, un mode de gouvernement dont l'assemblée publique était l'assise. Ce sont ces assemblées qui éalisaient les hommes chargés des « affaires communes » de l'agglomération et qui, par la suite, contrôlaient leur action.

Vers 1650, au Massachusetts, l'éducation des jeunes a commencé à figurer parmi les affaires communes propres à assurer l'ordre social. Parmi les hommes chargés des affaires de la communauté, on a alors désigné certains d'entre eux pour s'occuper plus spécialement des écoles. En outre, dans la deuxième moitié du 17^e siècle, il est arrivé fréquemment que des citoyens prennent eux-mêmes l'initiative d'ouvrir une école pour les enfants de leur coin de terre ou de leur confession religieuse et ne fassent appel que par la suite au soutien de la communauté. Ce sont ces groupes, que nous appelons aujourd'hui des comités ou des sous-comités, qui se sont progressivement détachés des instances

municipales et sont devenus des conseils scolaires. On peut, en gros, distinguer deux étapes ou tournants majeurs dans cette évolution.

UN PREMIER TOURNANT

Comme les écoles se multipliaient et que l'éducation des jeunes gagnait en complexité, les comités qui s'en occupaient ont acquis de l'importance et sont devenus, de fait, plus autonomes. Ainsi, à Boston, le « School Committee » est, dès 1721, un organisme local dont les membres, une fois nommés, disposent d'une liberté d'action considérable. Et, en 1789, l'Assemblée du Massachusetts adopte une loi qui reconnaît formellement et clairement l'existence de territoires scolaires administrés par des conseils auxquels elle confère des pouvoirs en propre. Par la suite, il y aura bien certaines fluctuations sur les pouvoirs et les responsabilités que l'on confiera respectivement aux conseils municipaux et à des conseils scolaires autonomes. Il en est d'ailleurs toujours ainsi et c'est un fait que le conseil de quelques grandes villes américaines exerce un pouvoir important et parfois déterminant sur le système scolaire de la ville. Toutefois, dès la fin du 18^e siècle, en Nouvelle-Angleterre, de même que dans d'autres États situés plus au sud et à l'ouest, les conseils scolaires étaient devenus le mode de gouvernement largement dominant de l'école considérée comme publique.

UN SECOND TOURNANT

Ce n'est pas l'État, à quelque niveau que ce soit, mais les familles, les églises et leurs ramifications, les associations non confessionnelles à but non lucratif et les entreprises qui ont d'abord assumé la responsabilité de donner à *tous* les jeunes une formation minimale et de les préparer à l'exercice d'un métier. Cette formation minimale comprenait essentiellement la lecture, l'écriture, l'arithmétique, les principes de

la religion et les lois majeures du pays. Elle incluait aussi, au moins à l'occasion, des rudiments d'histoire et de géographie.

Ces quatre catégories d'acteurs étaient toujours actifs dans le domaine de l'éducation des jeunes vers 1840. Toutefois, il était d'ores et déjà évident que l'on ne pourrait plus s'en remettre uniquement, ou même principalement, à ces acteurs pour répondre à *tous* les besoins d'éducation formelle que créait l'évolution de la société et de la connaissance. Il y eut donc, entre 1840 et 1870 environ, un changement profond dans la manière de situer l'école dans l'ensemble de la société. L'acteur central est devenu l'État. Dans les territoires qui étaient alors relativement peuplés et organisés (le Massachusetts d'abord, mais aussi le Québec, l'Ontario, le Michigan, la Californie et plusieurs autres), on a établi des conseils de l'éducation ou l'équivalent et, par diverses mesures légales et administratives, on a amorcé fermement la mise en place de systèmes scolaires relevant de l'État.

Par la force des choses, les conseils scolaires se sont imposés comme la colonne vertébrale de ces nouveaux systèmes. Les États et les provinces n'ont pas seulement confirmé leurs pouvoirs et leurs responsabilités; ils les ont accrus. Dans une forte proportion des cas, on les a quasi totalement affranchis des conseils municipaux, on a clarifié, tout en le renforçant, leur pouvoir de taxation et on a statué que leurs membres seraient élus directement par la population.

POURQUOI UN ORGANISME DISTINCT ?

Un organisme comme le conseil scolaire ne fait pas son apparition dans l'histoire sans raison. Pourquoi en est-on venu à créer un organisme local distinct du conseil municipal ou d'autres structures locales ou régionales? Pourquoi cet organisme a-t-il adopté la forme du conseil que nous connaissons? Un travail récent autour de ces questions nous a conduits, moi-même et une collaboratrice, Marielle Demers, à



retracer quatre justifications ou arguments principaux qui ont été utilisés depuis 350 ans. En voici un aperçu.

- **L'école doit transmettre les valeurs de la famille et de la communauté locale**

Dans les premières écoles et durant plusieurs décennies par la suite, on a d'abord cherché à transmettre aux jeunes des valeurs religieuses ou morales. Plus tard, en particulier après l'établissement de systèmes scolaires régis par l'État, on a mis davantage l'accent sur des valeurs sociales. C'est tout naturellement qu'on a, à l'origine, confié à des personnes de la communauté locale le soin de s'assurer que le patrimoine de valeurs de la famille et de la communauté était effectivement transmis aux nouvelles générations. Qui d'autre aurait pu le faire? Dans cette optique, le conseil scolaire est considéré comme le gardien et l'interprète des valeurs et des croyances de la communauté locale. Une part substantielle de sa mission consiste alors à traduire ces valeurs et ces croyances en politiques pertinentes.

- **L'école est une institution sociale majeure**

Cette justification a pris de l'importance au fur et à mesure que la connaissance s'imposait comme une composante plus déterminante de la société moderne. Déjà, au 17^e siècle, on pressentait que l'école n'était pas un service collectif parmi d'autres, mais on a longtemps hésité à la considérer comme une institution sociale à part entière comme la famille, le régime politique, le système judiciaire, l'ensemble des confessions religieuses et l'entreprise. La prépondérance du savoir et, par voie de conséquence, de l'apprentissage dans la société actuelle a rendu cette reconnaissance inévitable. Dans ce qu'il a de plus positif, le conseil scolaire se présente alors comme le pivot local d'une institution sociale majeure.

L'une des caractéristiques de cette institution est d'être en lien avec toutes les autres institutions sociales.

Elle l'est à la fois par ses origines et par la destination de son action. Devenu un chaînon d'une institution majeure, le conseil scolaire n'est plus seulement au service des membres de la communauté qui partagent les mêmes valeurs. Il représente tous les citoyens d'un territoire, quelles que soient leurs valeurs.

Une illustration frappante de cette reconnaissance effective de l'école comme une institution sociale majeure est le mouvement en faveur de conseils scolaires beaucoup plus représentatifs des milieux ethniques et défavorisés. Ce mouvement a été particulièrement actif à New York, à Toronto et dans quelques autres grandes villes nord-américaines dans les années 60. Au cours des décennies qui ont suivi, il a atteint Montréal, Boston, Chicago et de nombreux autres territoires scolaires, urbains surtout, mais aussi ruraux. Ce mouvement a mis en relief le rôle des conseils scolaires comme lieu de recherche d'un consensus élargi sur l'éducation plutôt que comme un simple lieu de décision administrative.

- **La communauté locale doit pouvoir exercer un contrôle réel sur le personnel professionnel de l'école**

À l'intérieur de cette institution sociale qu'est l'école, le conseil scolaire conserve son enracinement dans un milieu bien déterminé. On attend de lui qu'il exprime les besoins de ce milieu auprès des instances supérieures, mais aussi qu'il traduise de manière appropriée à l'intention de ce milieu ce qui provient de ces instances. Longtemps, le conseil scolaire a servi de contrepoids au manque d'expérience et à la formation limitée d'institutrices souvent très jeunes. La documentation consultée, y compris des enquêtes récentes, fait également état de la fonction de gardiens du réalisme des conseils scolaires contre l'enthousiasme spontané et les projets non suffisamment mûris d'éducateurs professionnels concernant, par exemple, les méthodes pédagogiques, les programmes d'études ou la discipline dans

les écoles. En outre, souligne-t-on, la responsabilité des conseils scolaires de gérer des fonds recueillis auprès de personnes de leur milieu proche les incitait à surveiller de près les coûts en personnel ou pour des dépenses souhaitées par le personnel.

- **L'orientation de l'école doit être déterminée «en dehors de la politique»**

Cet argument est sans doute celui qui revient le plus souvent et avec le plus d'insistance depuis plus de trois siècles. En mettant l'accent sur la création de conseils spécifiques pour l'administration des écoles, on a cherché à prémunir l'éducation contre les intérêts et l'indifférence des municipalités et des gouvernements, les ambitions politiques de certaines personnes et la corruption présumée courante dans les milieux politiques. D'une manière générale, on s'est appliqué à établir une distance entre, d'une part, l'administration de l'enseignement et, de l'autre, le pouvoir et les processus politiques. Cette orientation s'explique par les raisons mentionnées ci-dessus, mais aussi, sans doute, par la volonté qu'on a eue très tôt de faire de l'éducation un facteur de cohésion sociale et par les forts liens originels entre l'école nord-américaine et des églises qui, compte tenu de leurs expériences européennes, avaient quelques bonnes raisons de se méfier de tout pouvoir politique.

Depuis trois siècles et demi, c'est ainsi qu'on a, en Amérique du Nord, justifié la création et le maintien des conseils scolaires. Selon les circonstances, les lieux et la conjoncture, on a adapté ces justifications et on a utilisé l'une d'entre elles plutôt que l'autre. Dans le contexte actuel du Québec, que valent ces justifications? Que peut-on, ou doit-on, en retenir? Comment pourraient-elles, éventuellement, être reformulées et revivifiées? Ce sont là sans doute quelques-unes des questions qu'on voudra se poser. L'histoire explique le présent, mais ce sont les personnes du présent qui décident de l'histoire à venir.