

Recherches sociographiques



La structure du pouvoir à Montréal : le domaine de l'éducation

Guy Bourassa

Volume 8, numéro 2, 1967

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/055352ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/055352ar>

[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

Bourassa, G. (1967). La structure du pouvoir à Montréal : le domaine de l'éducation. *Recherches sociographiques*, 8(2), 125–151.
<https://doi.org/10.7202/055352ar>

LA STRUCTURE DU POUVOIR À MONTRÉAL : LE DOMAINE DE L'ÉDUCATION *

La Commission des écoles catholiques de Montréal constitue l'un des principaux appareils bureaucratiques de la société québécoise actuelle. Les sommes qu'elle administre, son budget annuel voisine les cent millions de dollars, la complexité de ses structures et l'importance du personnel qu'elle emploie, environ dix mille enseignants, voilà quelques faits qui témoignent de son importance et qui suffiraient à justifier l'étude d'une organisation qui exerce une profonde influence sur un large secteur de la communauté canadienne-française, tout en étant elle-même le reflet et l'expression de quelques-uns des traits majeurs de cette culture.

Pourtant, notre intérêt et notre propos dépassent en définitive la Commission des écoles catholiques elle-même. Celle-ci mérite encore d'être analysée comme partie du système politique montréalais. Outre l'Hôtel de ville lui-même, la Commission n'est-elle pas l'un des plus puissants mécanismes de la vie de la communauté montréalaise ? Si l'objet de cet article est le fonctionnement *interne* de la Commission des écoles catholiques de Montréal, notre objectif de longue portée est de contribuer par l'examen d'un domaine précis à une meilleure connaissance politique globale de la vie montréalaise, car les problèmes d'éducation nous paraissent susceptibles de faire voir les modalités du jeu politique montréalais en général, les caractéristiques des dirigeants de même que leurs stratégies. En se transformant et en s'adaptant sans cesse à l'évolution, la C.E.C.M. fait face, avec plus d'acuité peut-être, à des problèmes qu'ont connus ou sont en train de connaître plusieurs services municipaux montréalais. D'autre part, à côté des hommes politiques, des milieux d'affaires, de la hiérarchie religieuse, les responsables de l'éducation n'occupent-ils pas à Montréal une place prépondérante ?

Pour parvenir à cerner les divers aspects de la vie de la C.E.C.M., nous avons privilégié quelques questions qui nous ont parues fondamentales.

* Cette recherche a été rendue possible grâce à un octroi du Conseil canadien des recherches urbaines et régionales. Nous en remercions les dirigeants puisque cela a permis d'associer à nos travaux quelques étudiants du Département de science politique. Nous tenons à remercier tout particulièrement M. Jacques Léveillé qui comme étudiant, puis assistant, a collaboré de très près à toute cette entreprise.

En effet, l'interrogation générale : qui gouverne en matière d'éducation à Montréal ? peut se subdiviser en quelques sous-questions majeures. Tout d'abord, *qui* prend les décisions en matière d'éducation à Montréal ? Quelles sont les forces et les personnalités influentes, de quels milieux sociaux sont-elles issues ; des « agents externes » à la Commission jouent-ils un rôle d'importance dans son activité : par exemple, le gouvernement provincial ou encore l'Église ? En second lieu, sur *quoi* portent les décisions que prend la C.E.C.M. ? Voilà l'analyse de l'objet même de l'action de celle-ci. Quelles sont ses responsabilités et les problèmes qu'elle a à résoudre ? Ce champ a-t-il varié selon les époques et comment évolue-t-il présentement ? Avec ces matériaux en main, notre analyse se préoccupe en troisième lieu d'éclairer le *comment* de la politique d'éducation à Montréal. Nous entendons par là l'examen des résultats obtenus par ceux qui font cette politique. Comment expliquer et comprendre les réussites et échecs ? Certaines « ressources politiques », certains atouts donnent-ils à tel groupe où à telle force un avantage particulier ?

On devine bien que les mêmes questions pourraient être posées à propos de tout système politique. Précisons donc que ce qui suit se veut une analyse de la C.E.C.M. comme microcosme politique, et que ce n'est que très brièvement qu'émergera à quelques reprises notre souci de rejoindre les phénomènes politiques plus vastes. Cependant, si notre analyse ressortit davantage à la science administrative, il n'est pas inutile de rappeler brièvement l'intention générale qui anime nos recherches sur la vie politique montréalaise puisque la présente étude a fortement été marquée par cette conception.

Un article paru dans cette même revue nous dispensera de faire davantage qu'indiquer quelques lignes capitales.¹

Après avoir dressé dans cet article un bilan des études politiques faites sur Montréal jusqu'alors, bilan qui reste d'ailleurs assez maigre, nous proposons un projet d'ensemble pour orienter diverses études. À long terme, il s'agira de déboucher sur une description et une interprétation du phénomène politique marquant une communauté qui forme plus du tiers de la société québécoise tout entière. Pour nous, Montréal doit être considéré comme un système politique avec une existence propre, non pas indépendant bien sûr, mais un système caractérisé par des institutions, des mécanismes et des traditions politiques originales. Nous nous inspirons d'une tendance de l'analyse politique américaine récente en voulant voir dans l'action publique à Montréal non seulement un simple processus administratif mais plutôt un gouvernement en exercice, de la même manière que l'on parle de gouvernement provincial. Dès lors, le problème central que nous posons devient celui de toute analyse politique.

¹ Guy BOURASSA, « La connaissance politique de Montréal », *Recherches sociographiques*, VII, 2, mai-août 1965, 163-191.

Notre propos rejoint d'ailleurs un débat assez significatif parmi les spécialistes de l'analyse politique. Suffira-t-il pour connaître les détenteurs du pouvoir et les modalités de leur action d'identifier ceux qui sont réputés faire partie de l'élite dirigeante à cause de leur statut social, de leur puissance financière ou encore de leurs liens avec des groupes influents? Plusieurs pensent que l'on ne pourrait arriver ainsi à isoler de façon valable les dirigeants réels de la vie politique. Pour notre part, nous nous rangeons plutôt du côté de ceux qui ont élevé de très vives critiques contre cette approche. Elle nous paraît, en effet, être prisonnière d'elle-même puisque toute son entreprise repose sur les opinions d'observateurs qui sont eux-mêmes plus ou moins en place. De plus, cette démarche ne peut fournir qu'une vue statique de l'exercice du pouvoir, car, même si elle arrivait à identifier ceux qui le détiennent, elle reste à peu près incapable de décrire leurs comportements et leurs débats.

Pour l'étude de la vie politique montréalaise, nous avons donc choisi une méthode dynamique qui met l'accent sur l'analyse des décisions, celles-ci étant définies comme les points forts du processus politique. Robert Dahl a bien illustré cette méthode dans son livre sur New Haven. Ce n'est pas le lieu ici de discuter les mérites et les faiblesses de cette approche, elle semble pour l'instant offrir une voie prometteuse. Dans cette ligne, indiquons que le projet d'étude sur la vie politique montréalaise entend se poursuivre selon trois étapes.

La première, conservant largement la méthode classique, porte sur l'analyse des caractéristiques socio-économiques des élites officielles pour déterminer les strates sociales qui ont accès aux postes de commande et les facteurs qui contribuent à donner de l'influence politique. Cette démarche a déjà été utilisée dans un très grand nombre de travaux. Le cadre institutionnel lui-même constitue l'objet d'étude de la seconde étape. Par réaction, certains opposés au formalisme ont négligé totalement cette structure au profit d'une analyse des seuls processus et comportements. L'évolution historique et les conditions de la mise en place du régime municipal actuel, la structure juridique du pouvoir par l'examen des textes légaux, les relations et les influences réciproques des pouvoirs exécutifs et législatifs, voilà autant de problèmes qu'il faut examiner dans leurs traits fondamentaux. Ceci mène, en troisième et dernier lieu, à une analyse qui met l'accent sur les dimensions informelles du combat politique, et c'est ici que les décisions sont jugées particulièrement significatives. Il faut alors pouvoir analyser certains domaines où les décisions ont eu des répercussions de grande portée et ont touché des aspects essentiels de la communauté. À Montréal, par exemple, on peut voir que les problèmes du gouvernement métropolitain, c'est-à-dire, des relations entre Montréal et les villes avoisinantes ou ceux de la rénovation urbaine, sont des domaines particulièrement intéressants dans cette perspective.

Voilà où s'intègre notre étude sur la politique de l'éducation. En dehors de l'importance qu'elle a en elle-même, comme nous l'avons indiqué dès le début, elle permet de rejoindre des aspects fondamentaux. L'analyse que nous avons menée porte sur les problèmes d'éducation en milieu canadien-français et catholique. Bien sûr, d'autres éléments devront compléter cette étude pour respecter les traits de la société montréalaise.

Notre étude de la C.E.C.M. suit les trois mêmes étapes que nous avons indiqué plus haut pour l'étude du système politique montréalais tout entier.

La première partie veut rappeler l'histoire de l'administration de l'éducation à Montréal pour donner l'arrière-plan qui, très largement, conditionne les situations actuelles. Dans cette partie aussi, nous présentons sa structure présente sur le plan formel. Il s'agit de résumer l'organigramme de la C.E.C.M., de montrer également les liens qui l'attachent au gouvernement provincial.

Une seconde partie, assez brève elle aussi, résume les résultats de l'analyse des dirigeants de la C.E.C.M. Par l'examen de leurs milieux socio-économiques et de leurs traits distinctifs, nous voulons déterminer ici dans quelle mesure les élites nommées et officielles à la C.E.C.M. ont évolué depuis sa fondation, et aussi en quoi elles se distinguent de l'ensemble de la population montréalaise.

La troisième partie de cet article est sans aucun doute la plus importante. Privilégiant certaines décisions récentes et importantes prises par la C.E.C.M., nous voulons identifier les principaux agents et leurs stratégies, et rejoindre les tendances fondamentales de leurs comportements. En isolant quelques facteurs majeurs, on peut déboucher sur des généralisations stimulantes.

Ce sera l'objet de la conclusion, pour une part, de faire la somme de ces résultats en qualifiant l'étude du pouvoir à la C.E.C.M. Puis, nous terminons en rattachant ces vues à une interprétation plus vaste du système politique montréalais et du système politique québécois lui-même.

I. HISTORIQUE ET STRUCTURES ACTUELLES DE LA C.E.C.M.

La création de la Commission des écoles catholiques de Montréal coïncide à peu près avec la mise en place des structures politiques municipales elles-mêmes. Celles-ci ont en effet été définitivement restaurées en 1840, tandis que la première structure dans le domaine de l'éducation apparaît en 1846. Deux lois votées en 1845-1846 donnent alors naissance à la structure telle que nous la connaissons aujourd'hui. Ces deux lois constituent, en fait, l'aboutissement d'un ensemble de situations, de mesures et de facteurs antérieurs qu'il est utile de connaître pour donner sa véritable perspective à la politique établie en 1846.

Sans nous attarder trop longuement, rappelons donc les principales étapes qui ont précédé cette date. Sous le régime français, il n'y a pas à proprement parlé d'organisation d'ensemble du système scolaire. La plupart des écoles existantes sont administrées et dirigées par le clergé. L'autorité des évêques dans ce domaine est alors déterminante.

On peut constater les mêmes lacunes au début du régime anglais. Durant ses 40 premières années, il n'existe pas davantage de structures générales, et ce n'est qu'en 1801 que l'on note la création d'organismes au niveau local. L'apport majeur de la loi de 1801 fut d'établir dans chaque paroisse un organisme capable de mettre des écoles sur pied, de faire des règlements. Vingt ans plus tard, une loi précise l'organisation des autorités locales en plaçant les écoles sous la direction du curé et des marguilliers, ce qui implique que l'on admet le principe de la confessionnalité. D'ailleurs, le financement des écoles se fait alors par les fabriques. En 1829, une autre loi crée un système d'écoles parallèles à celles qu'administrent les fabriques. Ce système préfigure les commissions scolaires que nous connaissons présentement. Par cette loi, les propriétaires de chaque paroisse élaient cinq syndics qui avaient pour mission de diriger les écoles et d'en assurer le contrôle. Cette loi, remarque très importante, donnait, pour la première fois, droit au chapitre à la population en matière d'éducation. Les difficultés financières et les troubles politiques ébranlèrent sérieusement la structure naissante, et c'est grâce à l'apparition des structures municipales elles-mêmes qu'un stimulant nouveau est apporté à l'effort d'organisation dans la politique scolaire. Une loi de 1841 donne la première esquisse de statut spécial en matière scolaire pour les villes de Montréal et de Québec. Elle préparait la voie aux lois fondamentales de 1845 et de 1846, celles-là même qui constituent l'origine de la Commission des écoles catholiques de Montréal.

Ces deux lois font apparaître des traits nouveaux en matière d'organisation scolaire. Premièrement, elles éliminent une des caractéristiques dominantes du système jusque-là, en faisant disparaître la confusion entre l'organisme scolaire et la corporation municipale. La paroisse redevient l'autorité administrative, et les commissaires, élus, sont indépendants de l'autorité municipale et relèvent directement du surintendant provincial.

Comme on vient d'y faire allusion, ces deux lois précisent, en second lieu, un statut particulier pour Montréal et Québec. Dans ces deux derniers cas, l'unité administrative ne sera pas la paroisse, mais la corporation municipale elle-même qui nomme les commissaires en respectant les diverses religions. Se forment alors deux commissions scolaires séparées pour les catholiques et les protestants. Pour notre propos, notons la mise en place d'une commission scolaire confessionnelle soumise en dernier ressort aux autorités politiques municipales. Autre trait d'importance : la corporation municipale, dans ces deux villes, perçoit et administre les taxes scolaires,

et les redistribue en proportion de la population de chaque religion. Les commissaires ont pour tâche d'assurer la gestion de tous les aspects de la politique scolaire, et ils reçoivent à cette époque le pouvoir de fixer le taux des taxes scolaires. C'est une caractéristique qu'on ne saurait négliger puisqu'elle se prête encore aujourd'hui à des débats majeurs.

L'essentiel des structures mises en place il y a cent ans est demeuré jusqu'à nos jours la base de l'organisation de la Commission des écoles catholiques de Montréal. On devine aisément pourtant que maintes transformations ont, au cours de ce siècle et quart, altéré divers aspects de l'appareil.

Distinguons ici trois étapes qui font mieux voir l'évolution de la C.E.C.M.

Une première phase va de 1846 à la Confédération. C'est celle des premières années difficiles pour l'organisation scolaire qui a une zone d'action quelque peu secondaire puisqu'elle ne s'occupe que des écoles laïques. En 1846, la Commission n'avait que huit écoles sous sa juridiction, lesquelles regroupaient à peu près trois cents enfants. Ce sont les communautés religieuses qui dirigent la plupart des écoles. Pendant ces vingt ans, le manque de fonds est la principale cause qui limite le développement de la structure naissante. La corporation municipale, elle-même peu riche, fournit de maigres contributions. Enfin, le choix des dirigeants pose des problèmes quant à la compétence, et une enquête sur cette question va déboucher sur une nouvelle loi en 1856. Cette loi modifie considérablement les prérogatives des commissaires en les soumettant de beaucoup plus près au Conseil de l'instruction publique, nouvellement créé, notamment en ce qui a trait aux questions pédagogiques mais aussi en matière financière. En somme, ces deux décennies sont celles du rodage assez difficile d'un appareil nouveau et déjà complexe.

La seconde période ira de 1867 à 1915. C'est une période où la C.E.C.M. connaît une croissance accélérée mais aussi, naturellement, des difficultés sérieuses dues surtout aux problèmes financiers. Pendant ces cinquante ans, les structures vont prendre une forme de plus en plus précise. Elles se solidifient. On remarquera au passage que c'est à peu près à la même époque que les institutions municipales franchissent la même étape : mise en forme de plus en plus nette et, en même temps, nombreux soubresauts.

La Confédération n'a pas entraîné de changements majeurs dans la structure de la Commission. On sait qu'elle remet aux autorités provinciales les pouvoirs en matière d'éducation, mais l'année 1867 signifie d'autres modifications pour la Commission. En effet, la nomination d'un nouveau président met fin à la période de tâtonnements administratifs, et, en matière pédagogique, celui qui assume la direction de la Commission, Urgel-Eugène Archambault, se voit confier la tâche de tenter d'uniformiser le système

scolaire dans toutes les écoles de Montréal. Comme signe de l'évolution pendant cette période, soulignons que les finances de la Commission s'accroissent considérablement par suite de son utilisation du droit de taxer. En même temps, l'enseignement commence. Il va de plus en plus échapper à l'entreprise privée. Les écoles privées et libres acceptent plus facilement le contrôle pédagogique de la Commission, et les règlements s'uniformisent en même temps que le niveau pédagogique s'élève. Là encore, l'histoire de la Commission s'apparente à celle de la ville de Montréal elle-même puisque, en raison de difficultés financières, la Commission est menacée de fermer ses portes, et ce n'est qu'au début du xx^e siècle qu'elle parviendra à rééquilibrer son budget. Néanmoins, jusqu'en 1915, l'évolution est dans le sens d'une stabilisation progressive. Au début de la première guerre mondiale, la Commission est dorénavant assurée d'une existence autonome.

Le demi-siècle, qui va de la première guerre mondiale jusqu'à nos jours, se caractérise par l'extension croissante de l'activité de la C.E.C.M. et les transformations de ses structures. Ces transformations se succéderont et s'amplifieront surtout après 1930. Vers 1920, la Commission se voit confier le contrôle d'une trentaine de municipalités scolaires, d'où de sérieuses adaptations tant sur le plan pédagogique que financier et administratif. La Commission parvient à assurer son progrès dans les divers secteurs. Pour faire face à l'extension des services qu'elle rend et se rapprocher en même temps de ceux qu'elle gouverne, elle subdivise son territoire en six districts administratifs. À retenir que pendant toute cette période les commissaires restent nommés par trois autorités : le gouvernement provincial, le gouvernement municipal et la hiérarchie religieuse.

Depuis la deuxième guerre mondiale, la Commission administre tout le territoire appartenant à la Cité de Montréal. Sur le plan financier, c'est encore la Cité qui impose et prélève la taxe municipale aux fins scolaires, et la redistribue aux organismes d'éducation. L'évolution financière de la Commission continue d'être un signe représentatif. À travers ces problèmes on saisit mieux les phases de son évolution interne de même que ses relations avec l'autorité provinciale. Celle-ci pourra à maintes reprises limiter l'action de la Commission en refusant les demandes d'augmentation de taxes ou d'octrois. Autour de la répartition de la taxe scolaire par l'autorité municipale, se noue un conflit encore actuel aujourd'hui. Citons quelques chiffres qui font voir l'évolution rapide de la Commission : alors que la somme totale de ses dépenses s'élevait à environ cinq millions et demi de dollars en 1930, elle dépasse, quinze ans plus tard, les onze millions. Le montant aura quadruplé en 1945. Rappelons aussi quelques statistiques démographiques : en 1867, la Commission a sous sa juridiction environ mille trois cents élèves, en 1914, ce chiffre est passé à trente mille. En 1930, les effectifs étudiants dirigés par la Commission dépassent pour la première fois le chiffre de cent mille, et il doublera dans les trois décennies

qui vont suivre. Il est donc tout à fait compréhensible qu'au cours de ces années la Commission se soit donnée une structure de plus en plus complexe et souple. En voici les grands traits.

Sur le plan administratif, la Commission des écoles catholiques de Montréal se compose de quatre mécanismes. Au sommet, siègent les commissaires parmi lesquels est choisi le président général de la Commission. Pour les conseillers en matière pédagogique un comité de parents et d'enseignants a été formé. Cet organisme est purement consultatif. Mais les résolutions qu'il adopte exercent, dans la réalité, une grande influence.

Le président occupe, bien sûr, une place prépondérante parmi les commissaires. D'abord, parce qu'il est le seul employé à plein temps parmi eux, puis, parce qu'il est aussi le directeur général des services.

Sous les commissaires, il y a le conseil des directeurs formé de tous les chefs de service. C'est en quelque sorte la réunion des hauts fonctionnaires de la Commission. Ce conseil a pour tâche de préparer les débats et les décisions des commissaires.

En dernier lieu, l'organigramme de la C.E.C.M. comprend la description des divers services qui ont pris naissance au cours des années. Il y en a actuellement une quinzaine qu'on regroupe en deux catégories : les services pédagogiques qui administrent les aspects académiques de la politique scolaire, les services administratifs : le secrétariat, la trésorerie, le service du personnel. L'autorité ultime, pour ces divers services, est entre les mains du directeur général des services qui est, rappelons-le, le président général de la Commission.

Pour préciser quelque peu les relations entre ces diverses unités, voyons comment les textes juridiques répartissent les pouvoirs entre elles. Selon les textes légaux, les commissaires ont juridiction en trois matières : *éducation*, puisqu'ils doivent assurer le recrutement du personnel nécessaire et établir les écoles dont la communauté a besoin ; *administration*, puisqu'ils ont pour tâche de créer les structures générales voulues : *financement* enfin, puisque les commissaires peuvent emprunter, moyennant certaines réserves qui réaffirment le contrôle de l'autorité provinciale, et qu'ils peuvent aussi émettre des obligations et imposer une taxe comme nous l'avons déjà indiqué. En théorie, ces pouvoirs sont entre les mains de l'ensemble des commissaires, présentement au nombre de sept dont quatre sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et trois par l'archevêque de Montréal. L'assemblée des commissaires est l'autorité suprême qui doit prendre toutes les décisions importantes dans l'activité de la Commission. Selon les textes, les commissaires ne peuvent même pas déléguer leur pouvoir aux chefs de services, ce qui reviendrait à dire, si les lois étaient appliquées rigoureusement, que toutes les décisions doivent passer devant eux, d'où l'impossibilité d'une administration efficace. Dans les faits, et la troisième partie de cet article va mieux le faire voir, le rôle exercé par le président

amène un fonctionnement passablement différent et beaucoup plus rationnel. Comme directeur des services, le président possède en effet de très larges pouvoirs qu'il peut, pour sa part, déléguer de façon informelle aux divers services. Le président occupe donc, par là, une position capitale, tant pour le contrôle de l'action de la Commission que pour la mise en marche de tout l'appareil. Il doit cependant respecter et recevoir l'avis et l'approbation de ses collègues commissaires. Soulignons encore que l'autorité provinciale est celle qui, du moins sur le plan juridique, reste déterminante. Elle doit approuver les décisions les plus importantes de la Commission et peut même modifier tous les aspects de celle-ci comme elle l'entend. On verra mieux, plus loin, la dimension exacte de cette dépendance de la Commission vis-à-vis du gouvernement de Québec.

II. LES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES DIRIGEANTS DE LA C.E.C.M.

Les personnes qui ont occupé le poste de commissaire depuis 1846 forment un groupe de bonne dimension. Une recherche sur leurs caractéristiques, et plus précisément sur celles des présidents de la Commission depuis cent vingt ans, permet de cerner les traits de cette élite en même temps qu'elle contribue à une meilleure connaissance de la classe dirigeante de la société québécoise. Nous résumons ici les principaux résultats de cette étude.¹

Suivant une méthode bien établie, on a regroupé les dirigeants de la Commission selon leur origine sociale, leur niveau d'instruction, leur statut civil, leur âge et autres caractéristiques. Ce tableau d'ensemble fait apparaître quelques conclusions de grand intérêt. D'abord, certaines « ressources politiques » furent indispensables à celui qui voulait accéder à un poste de commande à la C.E.C.M. En même temps, il y a eu pendant l'histoire de la C.E.C.M. une transformation radicale dans la nature de ces ressources politiques. Certaines ont perdu leur prestige au profit des nouvelles, et en cela encore la Commission s'approche assez de l'évolution du système municipal de Montréal. Nous voulons faire voir qu'il existe une relation étroite entre l'évolution générale de la Commission, son organisation et son activité, et, d'autre part, la personnalité de ces dirigeants.

On en saisit toute l'importance en remarquant dans l'histoire globale de la Commission une *coupure radicale* dans l'évaluation des caractéristiques de son personnel dirigeant. Le trait déterminant est celui du passage d'une

¹ Cette recherche, comme ce sera le cas dans la partie suivante, a fait l'objet d'une thèse sur la vie politique montréalaise. Ces thèses sont disponibles. On y trouvera notamment de vastes indications bibliographiques que nous n'avons pas cru utile de reproduire ici. Nous exprimons notre gratitude à M^{me} Renée Lescop-Baudoin et à M. Paul Bélanger pour leur précieuse collaboration.

élite religieuse à une élite laïque. Ce tournant se situe en 1917, date qui sépare bien deux périodes tout à fait différentes dans le recrutement des dirigeants de la Commission.

De 1846 à 1917, voici une élite issue du clergé. Les 14 présidents que la C.E.C.M. a connus entre 1846 et 1917 sont tous des clercs. La similarité entre eux va d'ailleurs plus loin quand on examine leurs origines socio-économiques, leurs carrières. Précisons les traits de cette oligarchie avant de tenter d'expliquer les raisons de sa domination pendant soixante-dix ans.

On ne saurait se surprendre que l'origine ethnique et le niveau d'éducation ne soient pas ici des critères d'intérêt. Bien sûr, les présidents de la Commission scolaire sont tous des Canadiens français, d'origine sociale assez différente (classe agricole, professions libérales, commerçants), et qui ont tous accédé à un niveau d'instruction élevé. Plus intéressant peut-être est de nuancer leur état religieux. Le clergé sulpicien occupe ici une place à part. En effet, six des quatorze présidents de la Commission pendant cette époque sont des sulpiciens, tandis que les huit autres appartiennent au clergé séculier. Certaines paroisses, certains milieux ecclésiastiques de Montréal sont particulièrement privilégiés, ce sera, par exemple, le cas des paroisses Notre-Dame et Saint-Jacques.

Ajoutons à ces considérations quelques indications sur la carrière qu'ont connue les présidents de cette première période de la Commission. On remarque d'une façon générale que l'accession à la présidence de la Commission scolaire est en quelque sorte le couronnement d'une carrière. Pourtant, et cela n'est sûrement pas négligeable, on est surpris de voir que l'expérience et la connaissance des choses de l'éducation sont assez limitées parmi ces premiers présidents : seulement huit sur quatorze peuvent les revendiquer.

Plusieurs explications peuvent rendre compte de cette suprématie cléricale. Bien sûr, le rôle majeur, à cette époque, du clergé dans la société canadienne-française est une cause qu'on ne saurait négliger, mais il est plus ardu d'expliquer la place respective des sulpiciens et du clergé séculier. Le clergé sulpicien a eu une grande influence dans l'histoire de Montréal, et son rôle dans l'éducation est en quelque sorte le prolongement d'une telle prépondérance. D'autre part, l'organisation scolaire de la province de Québec explique aussi cette situation puisqu'elle est liée de près à l'unité paroissiale : les principales paroisses de Montréal seront appelées à fournir l'essentiel des dirigeants en matière d'éducation.

En 1916, ce monopole est brusquement renversé. Une loi votée en décembre de cette année décrète la formation d'une nouvelle commission composée d'un bureau central et de quatre commissions de district, les questions administratives sont confiées à des laïcs, et les questions pédagogiques, aux ecclésiastiques. C'était donner un coup de barre et amener à la présidence de la Commission un premier laïc : le juge Lafontaine. Rappe-

lons que 1917, comme nous l'avons souligné dans la partie précédente, marque aussi une étape dans l'histoire générale de la Commission. À cette époque en effet, prend fin ce que l'on pourrait appeler « la phase de mise en place ». Alors commencent l'extension et le développement d'une structure coordonnée et solide.

Depuis cinquante ans, les dirigeants de la Commission des écoles catholiques de Montréal se distinguent de bien des façons de leurs prédécesseurs. Ce sont des laïques. La transition est également visible au plan de l'expérience professionnelle et de la carrière. On remarque d'abord la très grande place occupée par les professionnels dans ces dirigeants : un quart seulement ne fait pas partie de ce groupe. Puis, et cela est plus important, on place de plus en plus à la tête de la Commission des administrateurs d'expérience. C'est même là le principal trait commun entre les huit présidents depuis 1917. Sauf une exception, ils ont tous été des hommes dont l'occupation première était du domaine de l'administration proprement dite. Celle-ci a pu d'ailleurs s'exercer dans des milieux passablement différents. Si l'on tient compte de ce fait, apparaissent mieux les raisons de l'évolution de la Commission depuis cinquante ans et, encore davantage, les développements qu'elle a connus au cours des vingt dernières années. Autre signe intéressant : les dirigeants de la C.E.C.M. depuis 1917 ont, pour la plupart, déployé, avant d'arriver à ces postes de commande, une activité importante dans la communauté, aussi bien dans le domaine des arts que dans les domaines social ou religieux.

Pendant cette seconde période, les liens politiques ne sont pas à négliger. Puisque l'autorité provinciale a le pouvoir de nommer au moins une partie des commissaires, il est assez normal que la plupart de ceux-ci soient plus ou moins directement rattachés au parti au pouvoir. Parmi les présidents, un seul a fait de la politique active mais les autres étaient en général des partisans reconnus au moment de leur nomination. La coïncidence est trop forte, tout au long de la période, pour qu'on la néglige. Ajoutons, en rappelant que cela vaut aussi pour l'ensemble de la vie politique montréalaise, que, depuis quelques années, cette affiliation partisane semble avoir quelque peu perdu de son poids. En somme, depuis cinquante ans, les ressources et les atouts majeurs, sont l'expérience administrative et, à un degré moindre, l'influence politique. Ces traits qualifient les dirigeants de la C.E.C.M. beaucoup mieux que leur statut socio-économique ou leur carrière professionnelle, ce qui n'empêche que, depuis cinquante ans, ceux-ci soient, pour la majorité, issus des classes supérieures de la société.

Là encore, diverses explications peuvent être évoquées et nous en citerons deux brièvement. La transformation du personnel dirigeant de la C.E.C.M. est reliée à une évolution beaucoup plus vaste et plus profonde dans l'ensemble de la société québécoise. En quelque sorte, ces modifications témoignent, à leur manière, de l'accession au poste de commande

d'une classe moyenne qui, pour rester sur le plan municipal, a progressivement conquis une importance déterminante à Montréal. Le parallélisme est frappant entre l'évolution des deux personnels dirigeants, celui de l'Hôtel de ville et celui de la C.E.C.M. Voilà une cause extérieure. Il en est une propre à la C.E.C.M., et qu'on devine facilement : ses responsabilités nouvelles de même que son envergure l'obligeaient en effet à se donner un personnel qualifié.

Les autorités, de qui relèvent les nominations, se préoccupent de plus en plus de mettre en poste des gens capables d'administrer efficacement une entreprise qui prend des proportions majeures. À ce titre, nous voyons volontiers dans la C.E.C.M. le cas remarquable de l'apparition d'une classe administrative dans la vie municipale québécoise. Plus rapidement que dans les services municipaux, le personnel de la C.E.C.M. s'est professionnalisé et a été fondé sur les critères de la compétence et de la connaissance. Le mouvement s'est accentué au cours des années, et nous en percevons mieux le poids quand nous entreprenons l'analyse de l'exercice du pouvoir à la C.E.C.M.

III. L'EXERCICE DU POUVOIR À LA C.E.C.M.

Dans notre introduction, nous avons déjà expliqué les raisons théoriques qui nous amènent à mettre l'accent sur l'analyse de quelques décisions récemment prises par la C.E.C.M. Posons seulement ici que les décisions semblent fournir une occasion particulièrement bien choisie pour voir la nature des luttes engagées au sein d'un système administratif ou politique. En même temps, l'objet de ces décisions nous renseigne sur le contenu de l'activité de la Commission, et, en définitive, sur le fond de la politique de l'éducation à Montréal. Si nous laissons de côté, dans cet article, les discussions que l'on pourrait mener avec intérêt sur les aspects théoriques d'une telle approche des phénomènes politiques, cela tient au fait que notre ambition présente est beaucoup plus limitée et plus pratique. Les perspectives théoriques et méthodologiques que nous avons adoptées ont avant tout le mérite de situer notre analyse du pouvoir à la C.E.C.M. dans un angle dynamique. Ainsi, les quatre décisions étudiées sont toutes caractérisées par le fait qu'elles introduisent dans l'organisation et son environnement un ferment de transformation dans une pratique administrative à peu près reconnue comme coutumière jusque-là. Chacune de ces décisions met l'accent sur la dimension du changement et sur son ampleur dans les rouages de la C.E.C.M.

En ne portant que sur quatre décisions, notre analyse demeure-t-elle trop brève ? Certaines précisions sur la méthode utilisée nous permet d'éliminer cette objection.

1. *L'objet des quatre décisions*

Les procès-verbaux des réunions des commissaires ont été analysés complètement de 1945 à 1965. De là, selon un tableau de fréquence, se sont dessinées des zones plus importantes dans l'activité de la Commission. Cette première sélection a été par la suite éprouvée et appuyée par les avis de plusieurs observateurs bien renseignés sur la C.E.C.M. avant d'arriver à un choix final. Bref, les quatre cas retenus ne peuvent assurément garantir un choix exhaustif, mais ces quatre décisions, et cela est démontré avec rigueur, ont porté sur des points essentiels de l'activité de la Commission depuis vingt ans.

Soulignons ensuite que deux de ces décisions relèvent du domaine pédagogique ; les deux autres, du domaine administratif. Voici leur objet respectif en quelques lignes. Une première décision date de mars 1963 alors que le président de la Commission annonce la division des services pédagogiques jusque-là réunis sous une seule administration. C'était transformer un aspect capital de la structure administrative de la Commission. Du côté pédagogique, une autre décision fort discutée et controversée, en mai 1962, amène la C.E.C.M. à interdire la revue *L'élève* dans ses écoles. Cette revue, longtemps reconnue comme matériel pédagogique, fut fort critiquée : il y eut donc interdiction après un débat animé aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Commission. En 1964, nouveau changement de position de la C.E.C.M. qui accepte la revue sous condition d'un contrôle serré.

Sur le plan pédagogique encore, en février 1964, le Département de l'instruction publique fait savoir à la Commission que celle-ci, contrairement à une décision qu'elle avait prise, ne pourra ouvrir huit classes de belles-lettres (secteur public), ce qui soulève toute la question de l'étendue de l'activité de la C.E.C.M. Le débat porte sur la question de savoir si elle a le droit ou non d'intervenir à ce niveau, et si cela est souhaitable. Enfin, une quatrième décision, elle aussi de poids et âprement discutée mais de nature administrative, touche au partage des taxes prélevées pour l'éducation. En juillet 1964, le gouvernement provincial accepte un nouveau mode de partage de la taxe des « neutres » entre catholiques et protestants de Montréal. La Commission des écoles catholiques de Montréal s'estimait lésée par le mode de partage antérieur qui donnait, selon elle, une part disproportionnée à la Commission anglophone et protestante, eu égard à ses effectifs réels. La Commission prétend alors que les proportions entre les deux organismes ne sont aucunement respectées et qu'un réaménagement général s'impose. Bref, l'intérêt des décisions retenues vient de leurs répercussions puisqu'elles touchent à des problèmes d'envergure, mais aussi de leur caractère conflictuel, car elles ont suscité des discussions et des débats qui ont mis en présence les diverses forces intéressées à l'éducation à Montréal.

2. *Les acteurs en présence et leurs stratégies*

L'analyse qui suit s'inspire des acquis de la science administrative, notamment des travaux de H. Simon et M. Crozier. Selon cette approche, nous avons cherché à reconstituer les diverses étapes de chacune de ces décisions, distinguant trois moments pour mieux isoler les stratégies et les facteurs en présence.

Une première étape est celle de la *mise en branle* de la décision, c'est-à-dire, de la formulation d'un projet qui a suscité un débat et, finalement, une décision positive ou négative. La seconde étape se concentre sur les *luttres* qui se sont déroulées avant la prise de décision elle-même : une fois le projet lancé, s'amorce un conflit qui se termine par une décision en bonne et due forme. Enfin, la troisième étape concerne l'*application* de la décision pour voir comment, après l'acte formel de la Commission, les politiques sont mises en force et ses refus respectés : quels sont alors les agents influents ; sont-ils les mêmes qu'au moment de la prise de décision ?

Au cours de ces trois étapes, nous avons dressé le tableau des acteurs en présence et celui de leurs stratégies en privilégiant ici trois facteurs pour mieux les évaluer : les facteurs personnels, les facteurs juridiques et sociaux, et enfin les facteurs qui tiennent à la structure de la Commission, à son mode d'organisation. La connaissance du poids respectif de ces facteurs, nous le verrons, indique des éléments indispensables à la compréhension de la politique générale et de l'évolution de la Commission.

Nous avons déjà dit que ces quatre décisions se partagent la caractéristique d'être au centre de changements majeurs dans la Commission ces dernières années.

En effet, c'est à partir du moment où la Commission décide de refuser la revue *L'élève* dans les écoles en 1962 et en 1963, de transformer radicalement ses structures pédagogiques en 1963, de promouvoir un nouveau système de répartition de la taxe des neutres à Montréal en 1963 et en 1964 et, enfin, d'ouvrir une section collégiale en 1964, c'est à partir de ces quatre actions que la Commission est forcée de remettre en question des pratiques bien établies dans le système d'enseignement montréalais. Par là, elle oblige les groupes et les individus, à l'intérieur comme à l'extérieur d'elle-même, à intervenir. Les perspectives de changements impliquées dans chacune de ces remises en question constituent les traits de base qui les marquent toutes. Dès lors, les négociations auxquelles elle vont donner lieu et les confrontations qu'elles vont faire surgir prennent un sens déterminant. Dans ces choix, qui ont bouleversé une organisation, qui a eu le rôle déterminant, et grâce à quelles ressources personnelles, juridiques ou autres ?

Pour pallier à ce que doit avoir de nécessairement abrégé une présentation brève de cette quadruple analyse, nous proposons dès maintenant une

synthèse que nous illustrerons par la suite. Fournir tous les détails souhaitables aurait donné à cette présentation une dimension tout à fait nouvelle et impossible dans le cadre d'un article. Il nous importe avant tout ici de placer ces analyses sur les décisions à côté des autres recherches faites sur la C.E.C.M.

Nos analyses de décisions permettent de dégager trois points centraux. D'abord, la C.E.C.M. a connu récemment de vastes transformations aussi bien dans son mode d'action que dans ses centres d'intérêt, car la Commission va commencer à se préoccuper de problèmes jusque-là laissés en suspens ou même complètement ignorés. Les transformations dans son mode d'action seront illustrées parce que les décisions se font selon un comportement, lui aussi plus ou moins connu jusqu'alors, qui repose sur une connaissance technique approfondie et sur des critères administratifs solides.

Seconde remarque globale : les acteurs, les participants aux débats sur la politique de l'éducation à Montréal, se renouvellent au cours des dernières années. À travers les négociations qui entourent la prise de décision elle-même comme dans sa mise en branle et son application, apparaissent des catégories d'acteurs jusque-là absents, groupes de parents et fonctionnaires, par exemple, tandis que d'autres forces traditionnellement solides sont peu à peu éliminées : tel est le cas, entre autres, de l'Eglise, comme nous le verrons plus en détail.

Les deux parties précédentes ont montré comment la structure de la Commission et ses dirigeants s'étaient progressivement transformés. Cette troisième partie veut montrer que l'exercice du pouvoir à la Commission n'est pas immuable, car il porte sur des objets nouveaux et s'établit selon des facteurs inutilisés auparavant.

Dessignons cette mutation en détail en considérant les trois moments de chacune des décisions. Plutôt que de reconstituer le déroulement de chacune, nous posons ici les généralisations qui se sont avérées les plus valables et les plus significatives.

a) *La mise en marche d'une décision.* Les débuts d'une décision et les amorces d'une politique soulignent déjà quelques traits nouveaux et éloquents. Le début d'une décision, c'est le moment où un participant propose une idée ou un projet qui dans une seconde étape fera l'objet de débats avant d'arriver à un choix. Savoir qui exerce avec le plus de succès ces initiatives n'est pas secondaire.

Deux traits ressortent clairement de nos quatre analyses. S'il n'y a pas, pour ces diverses décisions, de modèle uniforme pour leur mise en branle, il serait exagéré de vouloir les faire surgir d'une même démarche ou d'un même individu ou groupe. On notera en même temps, et cela a sans doute plus de poids, que dans tous les cas, les règles du jeu, ou encore les normes à suivre pour engager un tel mouvement, étaient connues et posées depuis longtemps. Pour chaque question, il existait en quelques sortes un

type de comportement et d'attitudes. Les principaux initiateurs — le vingt-neuvième président de la C.E.C.M. occupe ici une place à part — vont engager le débat en prenant appui sur des données peu exploitées jusque-là : l'opinion publique, un dossier technique.

b) La négociation. La négociation est la phase centrale du processus de décision. C'est alors, en effet, que les agents qui s'opposent se font connaître et dressent leurs stratégies. Cette phase, pour les quatre décisions analysées, est celle d'une lutte pour contrôler la zone d'incertitude créée par le lancement d'un projet qui brise les conventions. Puisqu'on rejette les normes traditionnelles, l'enjeu est de s'approprier le contrôle des nouvelles qu'on vient de faire surgir. Pour les divers acteurs en présence, le problème est de savoir lequel réussira à accaparer une zone où les débats n'étaient pas admis jusqu'ici.

Une première constatation éclaire l'exercice du pouvoir à la Commission. Les décisions nettement autoritaires, celles où une force détient le monopole, n'ont plus cours. Dans un seul cas (et il s'agit d'une décision qui touche à la vie interne de la Commission : la réforme administrative), les opposants élaborent des solutions radicalement autres, et l'une des factions l'emporte en éliminant carrément la solution de rechange. Sur les autres sujets, un tel procédé ne se rencontrera jamais, même si des positions rigides sont formulées au départ. Enfin de compte, c'est avant tout par un jeu beaucoup plus complexe de stratégies et d'alliances que la victoire sera acquise pour l'une ou l'autre tendance.

En effet, l'examen minutieux des stratégies suivies par les forces en présence indique un changement important. Auparavant, les stratégies ne variaient guère ; ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, le mode de partage de la taxe des neutres qui prévalait en 1963 avait été défini en 1867. Maintenant, et voilà où le changement intervient, la façon de lancer chacun des quatre projets brise les pratiques établies solidement et remet en cause les statuts acquis. Ainsi, la réforme administrative de 1963 entendait réorganiser la structure moins en fonction des hommes en place et des privilèges reconnus que selon un critère de rationalité et de spécialisation des tâches. Qu'on outre passe les pratiques coutumières se voit encore mieux à l'étude des trois autres projets. En touchant aux intérêts financiers de la Commission protestante, en proposant l'ouverture de classes de belles-lettres jusque-là réservées à la Fédération des collèges classiques, enfin, dans le cas de *L'élève*, en soulevant l'opinion publique et en accusant des agents aux positions anciennes et solides, par exemple une maison d'édition, la C..E.C.M. rompt avec une coutume et aborde des zones neuves. Elle prend sur elle d'intervenir.

Ce ne sont pas alors des agents extérieurs à la politique de l'éducation qui interviennent, mais un membre de la Commission dans la réforme administrative, l'autorité provinciale pour le cours collégial, l'autorité

provinciale encore avec les fonctionnaires de la Commission et les commissaires pour la répartition des taxes. En somme, les participants sont bien connus et l'innovation est surtout dans les comportements qu'ils adoptent. On constate que les décisions sont encore fondées sur des alliances de style traditionnel, par exemple, forces politiques et milieux d'affaires, mais des ententes s'établissent maintenant entre des agents à peu près sans communication auparavant. Ceci mérite un examen plus attentif.

Il est normal, bien sûr, de noter fréquemment des alliances internes à la Commission, alliances qui unissent les fonctionnaires et les commissaires. Par exemple, pour la réforme des structures des services pédagogiques, les commissaires et le président s'attachent à convaincre la majorité des hauts fonctionnaires de la Commission pour assurer la réussite de leur projet, et cette collaboration sera de plus en plus fréquente afin de l'emporter sur des opposants aussi bien internes qu'externes.

Les alliances que nous qualifions d'externes parce qu'elles relient des membres de la Commission, commissaires ou fonctionnaires, avec des forces extérieures méritent plus d'attention. Parmi celles-ci, il faut mettre en toute première place le recours à l'appui de l'opinion publique que les participants aux quatre débats retenus ont tous tenté de mobiliser à leur avantage. Pour le débat sur la taxation ou à propos de la revue *L'élève*, l'opinion publique en vient à jouer un rôle capital. Les diverses factions veulent à la fois sensibiliser l'opinion à des questions qui la touchent directement et aussi la faire peser à un point tel qu'elle assurera le succès. L'ampleur même de la référence à l'opinion publique est un phénomène original dans la politique de l'éducation à Montréal. Il arrivera même que les opposants chercheront, par cet appui, à forcer la main d'une autorité supérieure, le gouvernement provincial. Ainsi, sur la répartition des taxes, la campagne très intense menée auprès de l'opinion voulait en définitive obliger ce dernier à approuver une transformation importante de la revue *L'élève*, les critiques qu'elle avait suscitées étaient du domaine public. C'est en prenant appui sur cette force que l'un des commissaires posa la question et mit en branle le processus qui devait amener l'interdiction de cette revue. Une analyse poussée de cette démarche montre aisément l'apport capital de cette alliance dans ce cas. Là encore, il est certain que l'opinion publique avait été mêlée à des débats antérieurs : ce qu'il y a de neuf ici, c'est qu'on la mette en cause de plus en plus souvent et aussi qu'on lui fasse exercer une fonction de premier plan.

Pour nuancer cette notion d'opinion publique, plusieurs exemples seraient à citer qui font voir le rôle de groupes précis en certains cas. Ainsi, la participation des parents à l'élaboration des politiques d'éducation n'est plus une formule vide de sens et diverses associations de ce type font entendre une voix nette et forte : telle centrale syndicale qui sera ici mise à contribution, ailleurs, ce sera une association à caractère religieux. En

général, il s'agit d'un nouveau type d'ouverture qui change la dimension des conflits autour des décisions.

En résumé, au cours de cette seconde phase, certains participants exercent une influence prépondérante, les commissaires eux-mêmes, le président, les hauts fonctionnaires spécialisés que recrute la Commission, mais aussi l'autorité provinciale si elle décide d'intervenir. On retient surtout que les changements dans les rapports entre ces forces modifient les comportements généralement suivis antérieurement. Puisque le fait même de lancer un projet, rappelons-le, signifie le réexamen de privilèges et d'avantages acquis, il en est résulté une lutte et un alignement des forces nécessairement différents des échanges habituellement pratiqués.

c) *L'application des décisions.* L'application des décisions indique-t-elle à son tour ce renouveau ? Ou bien les forces traditionnels trouvent-elles alors une compensation ? Il est dangereux de limiter l'analyse des décisions à la seule phase de leur formulation sans se soucier du sort qui leur est fait par la suite. Peut-on être assuré à priori que ceux qui ont vu leurs positions triompher dans la phase des négociations continueront à dominer lorsque viendra la mise en acte ? Nous nous sommes conséquemment demandé à qui ont profité, au bout du compte, les applications des décisions. Ceci conduit à l'analyse des facteurs majeurs qui ont marqué les processus de décision.

La réponse ici est brève et nette, car l'examen des suites des décisions révèle que, continuellement, ceux qui ont démontré leur poids pour s'accaparer et dominer un nouveau champ d'action seront encore en position privilégiée par la suite. Par exemple, l'influence exercée par le président sur l'orientation de la réforme des structures pédagogiques s'est aussi clairement manifestée dans la mise en œuvre concrète de cette réforme. Cela vaut pour les autres cas étudiés. Quand il est question du cours collégial, le ministère de l'Éducation montre, par son intervention, qu'il entend bien rester l'autorité qui définit les normes, même s'il accepte à certains moments que cette autorité soit partagée. Enfin, quand la Commission interdit la revue *L'élève*, elle prend une décision et l'applique de manière à briser le quasi-monopole qu'exerçaient exclusivement les milieux de la C.E.C.M. En intervenant dans ce domaine nouveau, et en l'emportant, les commissaires augmentent sensiblement leur puissance au sein de l'appareil.

3. *Les principaux facteurs de succès dans le cheminement des décisions*

Le tableau que nous venons d'établir pour identifier les agents influents en matière de politique scolaire à Montréal, grâce à une division du processus de décision selon trois étapes (formulation d'un projet, négociation, application), n'est pas complet sans une analyse des causes qui ont favorisé ou

défavorisé l'action de ces agents. Cela ramène à l'évaluation du poids des divers facteurs d'influence que nous avons évoqués plus haut. Sachant mieux *qui* sont ceux qui décident, voyons maintenant *sur quoi* repose leur succès.

Selon une perspective de la science administrative, le problème qu'il faut résoudre pour progresser vers une interprétation globale de l'exercice du pouvoir à la C.E.C.M. se résume à ceci : parmi les facteurs personnels, d'environnement social, de nature juridique ou dus au mode d'organisation de la C.E.C.M., quels sont ceux qui expliquent le mieux le cheminement des décisions ? Certains de ces facteurs ont-ils pesé plus lourdement, et quelles conséquences faut-il tirer, entre autres choses, de l'introduction récente dans les processus de décision à la C.E.C.M. de facteurs et de ressources quasi-inexploités jusque-là ?

Bien sûr, ces catégories de facteurs ont joué inégalement mais une tendance générale se dessine. S'il est indiscutable et normal que les règles juridiques et les traditions administratives de la C.E.C.M. ont donné un cadre précis à ses dirigeants, il nous semble beaucoup plus remarquable de noter le rôle de premier plan joué par les facteurs d'ordre personnel d'un type particulier nouveau et aussi l'influence grandissante de l'environnement social sur l'action de cet organisme : au point même de voir là les signes de l'apparition d'un comportement nouveau en matière d'éducation.

Le contexte juridique, celui de l'organisation et l'environnement social constituent évidemment des éléments majeurs dans toute décision. Par environnement social, nous entendons à la fois l'opinion publique qui s'exprime sous diverses formes, la presse, les groupes de pression, en somme le poids de la communauté au sein de laquelle travaille la C.E.C.M. L'environnement juridique est fait des règles légales qui déterminent le cadre de son action, c'est-à-dire, les normes émises par le pouvoir provincial, tandis que le cadre de l'organisation regroupe les règles, écrites ou coutumières, qui ont façonné la C.E.C.M. au cours de son évolution.

Illustrons brièvement la manière dont ces facteurs ont orienté les décisions que nous avons analysées pour examiner plus longuement ensuite comment les facteurs proprement personnels ont acquis une importance particulière dans les décisions récentes de la C.E.C.M., d'où, des conséquences qui rejoignent tous les aspects de son fonctionnement.

L'environnement social peut imprimer sa marque par l'expression des attentes de la communauté ou par ses réactions aux décisions émises. Sauf pour le cas de la réforme administrative, les autres décisions ont subi largement cette influence. Il n'est guère aisé de l'évaluer de façon précise, mais on verra plus loin que les exigences du corps social sont de plus en plus intimement liées à l'action de la C.E.C.M.

L'environnement juridique intervient surtout dans les décisions en fixant les limites et les normes que doivent respecter les leaders et les

stratégies. Dans nos analyses, cette influence est demeurée quelque peu à l'arrière-plan. Les textes légaux délimitent le champ du conflit, mais ils ne jouent pas un rôle capital dans son déroulement, sauf dans un cas. Quand la C.E.C.M. a voulu établir des classes de belles-lettres, le pouvoir provincial lui donna un moment son autorisation, mais une interdiction survint rapidement qui obligea les dirigeants de la C.E.C.M. à abandonner leur projet. Le contrôle de la décision leur échappa alors complètement.

Le contexte de l'organisation se fit sentir de deux manières surtout. En général, les règles du jeu et les pratiques établies eurent des répercussions d'envergure. D'abord, quand on considère l'influence déterminante du président, on constate aisément qu'en lui attribuant aussi la direction des services, la structure administrative de la C.E.C.M. lui accorde un statut privilégié. Plusieurs décisions majeures furent plus ou moins directement reliées à cette structure formelle. D'autre part, il est aussi certain que les décisions de la C.E.C.M. furent souvent entravées par une routine contraignante. Les cas que nous avons analysés le font moins voir peut-être, mais on ne saurait nier qu'avant 1960 surtout l'action des dirigeants de la C.E.C.M. ait été quelque peu prisonnière des structures et comportements traditionnels.

Restent les facteurs personnels, c'est-à-dire, les qualifications qui ont permis à divers agents de devenir les meneurs du jeu. Par comparaison, ce sont ceux-ci qui ont marqué les débats et, cela surtout est significatif, ces facteurs personnels sont d'une nature différente comparés aux ressources utilisées auparavant par les principaux leaders de l'éducation à Montréal.

En effet, deux ressources ont davantage compté dans l'action des personnes impliquées ici : le prestige technique liée à des connaissances et une compétence éprouvées, le prestige social dont jouissaient divers leaders qui leur a assuré une voix prépondérante à plusieurs reprises.

Le prestige technique devient le facteur-clé dans plusieurs cas. Voilà un trait qui distingue bien la gestion de l'éducation montréalaise depuis quelques années. Citons deux cas pour faire voir à quel point il s'est situé au cœur même des conflits. Lors de la réforme des structures pédagogiques, le président put emporter la décision, malgré une opposition interne sérieuse, grâce à une connaissance fouillée des mécanismes, ayant été secrétaire de la C.E.C.M. pendant douze ans. Au moment de débattre de la revue *L'élève*, on fait encore référence à un critère de compétence en établissant un comité d'enquête : en somme, l'action des commissaires est de plus en plus conditionnée par les rapports et études que leurs administrateurs leur transmettent.

Le prestige social, pour sa part, avait évidemment joué dans la carrière des dirigeants de la C.E.C.M. à des époques antérieures. Ce qu'il faut noter présentement, c'est surtout le relief nouveau qu'il prend et en même

temps les causes auxquelles on le rattache. L'exemple de la revue *L'élève*, une fois de plus, va le montrer abondamment. Celui qui fut le principal promoteur du débat engagea la lutte sans compter, du moins au début, sur des appuis internes sérieux. Néanmoins, l'appui que pouvaient lui assurer certains groupes, notamment les syndicats, et le prestige acquis au cours d'une carrière d'éducateur et d'animateur lui permirent d'exercer une persuasion particulièrement efficace. Tout cela, d'ailleurs, est en quelque sorte un corollaire de la tendance récente dans l'éducation à Montréal pour s'ouvrir aux diverses expressions de l'opinion publique. Bien sûr, des leaders pourront encore exercer leur pouvoir de manière plus ou moins secrète, il n'en reste pas moins que les dirigeants de la C.E.C.M., qui peuvent compter sur un prestige social certain, jouissent d'un avantage marqué dans plusieurs domaines.

Dans cette troisième partie, la synthèse des voies d'approche que nous avons utilisée pour caractériser la dynamique du pouvoir à la C.E.C.M. met en relief trois constatations générales sur l'identité et les stratégies des élites dans le domaine de l'éducation à Montréal.

1. Pour résumer plusieurs remarques faites auparavant, soulignons une fois pour toutes que l'environnement social est en passe de devenir un élément de pouvoir, un facteur de stratégie capital dans la politique de l'éducation. Certes, il y a là une évolution qui n'est aucunement propre à la C.E.C.M., l'étude de son activité témoigne surtout des transformations que subit un organisme pour intégrer de façon valable les aspirations d'une communauté plus consciente des problèmes d'éducation.

2. Qu'en est-il de l'autonomie de la C.E.C.M.? Sur le plan juridique, on sait qu'elle est essentiellement dépendante de l'autorité provinciale. Cette dépendance est-elle aussi totale dans la réalité? Une vue d'ensemble nous porte plutôt à constater que la C.E.C.M. possède une assez large marge d'action autonome en bien des questions importantes. Bien sûr, le contrôle ultime s'exercera par le gouvernement du Québec. En même temps, celui-ci laisse les dirigeants de la C.E.C.M. adopter des décisions sans qu'il y ait intervention d'aucune sorte. On peut en prendre exemple au moment de la réforme administrative aussi bien qu'au sujet du débat pédagogique autour de la revue *L'élève*. Par contre, en matière de taxation l'autorité provinciale continue à exercer un contrôle de premier plan. Cependant, dans les situations mêmes où la C.E.C.M. se voit contrainte par l'autorité provinciale à adopter tel ou tel comportement, on perçoit entre les deux équipes une procédure de négociations qui est bien différente d'une autorité qui s'exerce en un seul sens. En tout cas, il est prévisible que l'autonomie réelle de la C.E.C.M. aille, selon le système actuel, de façon croissante. Cela aussi est relié à l'entrée à la C.E.C.M. d'hommes compétents et efficaces.

3. Vue comme système politique, la gestion de la chose scolaire à Montréal est-elle le fait d'une minorité restreinte et toute puissante ou bien peut-on valablement y voir le lieu d'une démocratie véritable ?

Il s'agit, à notre avis, d'un système pluraliste mais à tendance oligarchique. Système oligarchique, la C.E.C.M. l'a toujours quelque peu été au cours de son histoire. L'oligarchie présente n'est plus du même type, nous l'avons vu, mais l'examen de la dynamique du pouvoir montre bien qu'encore maintenant une équipe restreinte de dirigeants façonne l'essentiel des politiques d'éducation. Autour des questions importantes, le nombre des agents véritablement influents se rétrécit considérablement.

Le système est également pluraliste en raison même des interventions de plus en plus fréquentes et efficaces de l'opinion publique. On ne saurait pour autant exagérer la dimension réelle de cette influence et nous y voyons plutôt, dans la situation présente, un mouvement en pleine évolution qui favorisera la démocratisation de la politique de l'éducation. Il y a pluralisme aussi dans la mesure où les principaux participants varient selon les problèmes étudiés. La thèse de l'élite unique veut qu'on retrouve les mêmes leaders dans tous les aspects d'un domaine, il est clair qu'à la C.E.C.M. ces leaders varient selon que l'on considère les questions financières, administratives ou pédagogiques. Les milieux intéressés parviennent à se faire entendre et dans ces divers domaines la décision finale n'appartient pas exclusivement à une équipe dirigeante restreinte.

CONCLUSION

Il s'agit maintenant de faire le bilan d'ensemble de nos analyses, de réunir les points acquis au cours des trois étapes qui précèdent. De là, nous pourrions parvenir à replacer le sous-système que constitue la politique de l'éducation dans la vie politique montréalaise tout entière.

Deux constations nous paraissent émerger qui attirent l'attention sur l'essentiel du fonctionnement de la C.E.C.M. En effet, avant de terminer, nous croyons primordial de bien faire voir à quel point l'évolution récente des centres d'intérêt des dirigeants de l'éducation à Montréal amène, d'une certaine manière, un bouleversement d'ensemble de la C.E.C.M. Cela se voit aussi bien dans ses méthodes de travail que dans les entreprises qu'elle se met à entreprendre depuis peu. En second lieu, nous voulons réfléchir quelque peu sur le vaste réaménagement des forces qui sont influentes dans la politique de l'éducation. Là encore, l'observateur constate un renouveau en profondeur.

Considérons d'abord l'évolution récente, et de plus en plus marquée, des centres d'intérêt, c'est-à-dire, des zones d'action des leaders en matière d'éducation à Montréal. L'histoire de la C.E.C.M. montre bien, au cours

des cent vingt dernières années, que, progressivement, celle-ci a élargi son champ d'action pour devenir aujourd'hui un organisme qui détermine véritablement les politiques en matière d'éducation. L'étude des décisions récentes fait mieux mesurer à son tour que cet élargissement s'est particulièrement affirmé au cours des dernières années. Cela s'aperçoit aussi bien dans le domaine administratif qu'en matière pédagogique.

L'étude des caractéristiques des élites officielles de la C.E.C.M. soulignait l'apparition, dans l'élite dirigeante en matière d'éducation, d'hommes de formation nouvelle et aux préoccupations originales par rapport à leurs prédécesseurs et à l'ensemble de la tradition de la C.E.C.M. On en constate les résultats sous divers aspects. On pourrait citer, par exemple, les nombreuses réorganisations de structures effectuées depuis 1961 pour souligner à quel point s'est affirmée l'influence des commissaires qui voulaient par là mettre sur pied une organisation moderne bâtie sur des concepts d'efficacité et inspirée des techniques administratives les plus valables. L'analyse des procès-verbaux sur une période de vingt ans fait ressortir qu'une telle préoccupation était beaucoup moins présente avant 1960. Certaines réorganisations mériteraient d'être examinées plus à fond, nous les évoquons seulement ici : la modernisation, entre autre, des services de la trésorerie pour confier l'administration du budget de la C.E.C.M., aujourd'hui devenu énorme, non plus seulement, en tout cas, à des représentants nommés par l'autorité provinciale, municipale ou religieuse, mais encore à des administrateurs, à des fonctionnaires spécialisés qui peuvent, à la fois par les moyens qu'ils ont et leurs connaissances, définir une véritable politique financière pour la C.E.C.M.

L'évolution des préoccupations pédagogiques des commissaires est encore plus frappante et plus radicale. Longtemps auparavant, ils étaient quelque peu limités aux questions administratives avec, bien entendu, quelques interventions en matière pédagogique, mais tout cela restait limité. Présentement, l'évolution est double puisque, d'une part, les commissaires et les dirigeants de la C.E.C.M. ont voulu intégrer à leur champ d'action tous les problèmes d'ordre pédagogique et que, d'autre part, ils ont en même temps voulu pousser passablement loin les modifications de cette nature. Quelques commissaires, au cours de leurs expériences antérieures, avaient pu connaître les nuances de la politique de l'éducation. Une fois à la tête de la C.E.C.M., ils seront amenés à élargir la définition des tâches qu'on leur attribuait traditionnellement. Renvoyons encore aux décisions analysées pour témoigner de ce mouvement.

À cela s'ajoute chez les dirigeants de l'éducation la volonté d'opérer les diverses réformes pédagogiques avec l'appui et la collaboration des principaux intéressés, c'est-à-dire, des enseignants, des parents et des étudiants. Les leaders de l'éducation ont lancé depuis quelques années une opération de démocratisation qui a pris diverses formes, nous y revien-

drons plus loin. De façon générale, l'analyse des procès-verbaux depuis 1963 démontre clairement que les sujets pédagogiques sont les plus souvent abordés lors des réunions alors qu'auparavant ils étaient largement moins fréquents que les sujets administratifs et financiers.

En second lieu, nous assistons présentement à un réaménagement des forces dans le domaine de l'éducation et de leur rapport. De nouveau, l'étude des caractéristiques des élites dirigeantes a bien montré que certains milieux sociaux sont de plus en plus représentés par elles, mais surtout le quasi-monopole qu'exerçaient jusque-là certains leaders, individus ou groupes, remarquablement puissants se trouve mis en question. Des leaders traditionnellement puissants ont depuis 1960 commencé à perdre, de façon de plus en plus sensible, les privilèges qu'ils avaient toujours eus dans la vie de la C.E.C.M. Citons, par exemple, la Fédération des collèges classiques, la Commission scolaire protestante de Montréal ou encore l'Association des commissions scolaires du diocèse de Montréal. Il est même arrivé que la C.E.C.M. brise de sa propre initiative une association plus ou moins tacite avec des participants et des forces depuis longtemps en place : ce sera telle maison d'édition dans le cas de la revue *L'élève* pour ne donner qu'un seul exemple. De façon générale, en voulant bâtir une administration moderne les commissaires indiquaient aussi que l'ère des privilèges et des ententes amicales était révolue. L'archevêché de Montréal voit, dans la période récente, et cela prend tout son relief si l'on tient compte de l'ensemble de l'histoire de la C.E.C.M., son rôle devenir de moins en moins déterminant. Bien sûr, il continue à nommer un certain nombre des commissaires mais son influence réelle semble assez limitée dans les faits.

Au plan politique, des modifications capitales sont visibles également : l'affiliation partisane, on l'a vu, ne semble plus avoir la même importance dans la nomination des commissaires. En même temps, il est quelque peu surprenant de noter que lorsqu'il veut agir, le gouvernement provincial le fait moins par l'intermédiaire des hommes qu'il a nommés que par d'autres mécanismes, et surtout par le ministère de l'Éducation. Ce qui nous amène à situer quelques forces nouvelles qui élargissent ainsi les cadres des élites montréalaises. La création récente du ministère de l'Éducation, cela est perceptible dans à peu près toutes les décisions et toutes les actions de la C.E.C.M. que nous avons analysées, montre bien que le nouveau dialogue prend forme. Le débat capital semble vouloir se faire et s'établir entre ce ministère et l'organisme lui-même puissant qu'est la C.E.C.M. Cela sera à analyser de près au cours des années à venir. En même temps, d'autres mouvements prennent de l'importance auprès de la C.E.C.M., même si ces mouvements restent actuellement plus ou moins bien organisés. Soulignons surtout ici ce vaste mouvement de participation qui, répétons-le, n'est pas tout à fait structuré mais qui semble en voie de prendre une part

de plus en plus grande pour progressivement changer les méthodes de travail de la C.E.C.M. et l'objet même de son action. Diverses campagnes de presse ou certains mouvements d'opinion montrent qu'il y a là des éléments qu'on ne saurait négliger. L'analyse de la grève scolaire du début de l'année 1967 permettrait ici de préciser des positions de façon très significative. En somme, par des colloques et par des comités de diverses natures, la C.E.C.M. s'associe de plus en plus étroitement aux divers secteurs de la communauté qu'elle gouverne et crée chez ceux-ci une conscience des problèmes largement absente auparavant. Plusieurs initiatives le démontrent aussi bien pour ce qui est de la collaboration avec les parents ou avec les enseignants.

Finalement, en quoi la connaissance de la politique de l'éducation montréalaise contribue-t-elle à améliorer nos vues sur l'ensemble de la vie politique de cette communauté?

Certains parallèles sont évidents, par exemple dans l'évolution des élites dirigeantes dans les deux secteurs, mais nous préférons insister pour terminer sur une caractéristique propre à la C.E.C.M. qui éclaire sous un autre jour les problèmes d'administration municipale. Nous formulons donc l'hypothèse suivante qui vaut principalement pour Montréal et aussi peut-être pour l'ensemble du régime politique québécois. Comme organisme administratif, la C.E.C.M. n'est-elle pas à l'avant-garde d'une évolution bureaucratique qui se manifeste présentement dans tous les secteurs de l'administration gouvernementale? Ses efforts aussi bien que ses difficultés pour intégrer des notions d'efficacité et de compétence peuvent laisser prévoir ce que connaîtront principalement les services de l'administration municipale de Montréal en voie, à leur tour, de subir les mêmes transformations. D'autre part, l'apparition d'une conscience nette en matière d'éducation par de larges secteurs de l'opinion montréalaise et la volonté d'instaurer divers comportements démocratiques en même temps que conformes aux exigences de la technocratie moderne ne sont-elles pas aussi une préfiguration des modifications que connaîtront d'autres aspects de la vie municipale à Montréal, aussi bien selon leur dynamique interne que sous le jeu de forces extérieures? Mais cette opération de démocratisation — nous en faisons plutôt une question pour conclure — n'est-elle pas à suivre de très près pour éclairer les développements présents et ce que semble devoir être la vie démocratique dans la société québécoise?

Guy BOURASSA

*Département de science politique,
Université de Montréal.*