

Recherches sociographiques



Le rapport de la Commission des États généraux sur l'éducation

Jean-Pierre Proulx, Émille Ollivier and Claude Lessard

Volume 38, Number 2, 1997

L'école

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/057127ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/057127ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Proulx, J.-P., Ollivier, É. & Lessard, C. (1997). Le rapport de la Commission des États généraux sur l'éducation. *Recherches sociographiques*, 38(2), 335–344. <https://doi.org/10.7202/057127ar>

Article abstract

The Commission des États généraux sur l'éducation published its report in October 1986 after 18 months of deliberations. The authors present a criticism of it focusing less on the content than on the process. They consider that the absence of sufficient historical distance resulted in the Commission's not sufficiently justifying its choices, in particular regarding the mission of Quebec's schools. The commissioners scarcely sought to define the parameters of a new educational social contract. The method of « strategic realism », based above all on the observation of consensus, according to the authors, is in danger of becoming transformed into a disappointing activism.

LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION

Jean-Pierre PROULX
Émile OLLIVIER
Claude LESSARD

La Commission des États généraux sur l'éducation a publié son rapport en octobre 1996 après quelque 18 mois de travaux. Les auteurs en font la critique, moins du contenu que de la démarche. L'absence de recul historique, estiment-ils, a fait que la Commission n'a pas suffisamment justifié ses choix, en particulier sur la mission de l'école québécoise. Les commissaires n'ont guère cherché à définir les paramètres d'un nouveau contrat éducatif. La méthode du « réalisme stratégique », fondée avant tout sur l'observation des consensus, risque, croient les auteurs, de se transformer en un activisme décevant.

La présente note analyse l'aventure des États généraux sur l'éducation d'un triple point de vue. Elle le fait d'abord dans une perspective historique, en la situant par rapport au débat des 25 dernières années, en particulier sur les finalités de l'éducation. Elle l'examine ensuite à partir du mandat même que le ministre de l'Éducation du Québec leur avait confié. Enfin, elle la considère selon la méthode ou la démarche qu'a choisie la Commission pour exposer sa problématique et formuler ses recommandations.

La mémoire

Étonnamment, la Commission des États généraux a choisi de ne pas situer son analyse et ses recommandations en regard des politiques éducatives du Québec mises en œuvre depuis le rapport Parent. Elle n'en parle même pas, comme si le temps s'était arrêté en 1966. Pourtant, il s'est produit depuis des changements déterminants qui, on le verra plus loin, permettent d'expliquer très exactement les choix fondamentaux de la Commission.

Remontons à 1971. Les changements structurels amorcés après le rapport Parent n'étaient pas encore achevés que le Conseil supérieur de l'éducation (1971) écrivait : le Québec s'est lancé dans « une réforme d'intendance » sans « s'attaquer au problème des finalités, des valeurs qui animent ou du moins qui devraient inspirer le système scolaire et en particulier les actions de formation ». Après presque dix ans de travaux et de débats publics sur ces questions fondamentales (ministère de l'Éducation, 1972, 1973, 1977 ; Groupe Poly, 1974), *L'École québécoise* (ministère de l'Éducation, 1979) répondait enfin à la requête du Conseil supérieur. Pourtant, le rapport final des États généraux, qui consacre un chapitre tout entier à « la mission éducative », ne souffle pas mot de ce document, comme si son contenu était dépassé. L'éducation, y écrivait-on, « vise à développer la personne dans toutes ses dimensions ». Elle veut favoriser « l'épanouissement d'une personnalité créatrice ». Elle prend en compte l'aspiration de la personne « à l'autonomie, à la liberté et au bonheur », à son « besoin d'aimer et d'être aimée », à son ouverture à la transcendance. Elle la considère « comme un être social » qui participe à « une histoire commune » et « une culture particulière ». L'éducation se veut « accessible à tous » afin de « respecter la dignité et l'égalité des personnes », « en fournissant à tous la chance d'atteindre leur plein épanouissement ».

En quoi les finalités éducatives que la Commission des États généraux a proposées, soit « l'instruction, la socialisation et la qualification », se démarquent-elles ou sont-elles plus appropriées que celles formulées en 1979 ? Le consensus d'il y a moins de vingt ans s'est-il évaporé ? Comment expliquer que les finalités et les buts généraux d'un système éducatif qui devraient en constituer les éléments les plus stables, peuvent être changés sans discussion¹. Nous y reviendrons plus loin.

Quoi qu'il en soit, au début des années 1980 le cap était dorénavant fixé ; il s'agissait surtout de l'atteindre. Aussi, à compter de 1983, on interpelle les Québécois sur la « qualité de l'éducation » (Conseil supérieur de l'éducation, 1984a, 1984b, 1986a). Puis soudain, le Conseil supérieur (1986b) pose sur l'école secondaire un diagnostic radical : le diplôme d'études secondaires « ne constitue pas une garantie raisonnable de la capacité de poursuivre des études générales ».

Dans cette crise, l'école privée se propose alors aux parents comme l'« école de la qualité » et gruge de plus en plus la clientèle de l'école publique. La Fédération des commissions scolaires du Québec riposte au printemps 1986 en organisant à Montréal les États généraux sur la qualité de l'éducation². On assiste alors à un détournement de sens : « qualité » devient synonyme d'« excellence ». Après le

1. *L'Exposé de la situation* (Commission des États généraux sur l'éducation, 1996a) y fait une brève allusion pour dire que ce document (avec le rapport Parent) « sert encore de référence en l'absence depuis, d'un vaste consensus » (p. 14). C'est bien peu.

2. C'est la première fois que l'on applique à l'éducation l'expression : États généraux. On avait connu en 1968 les États généraux du Canada français.

« virage technologique » du début des années 1980, la conjoncture économique mondiale entraîne le gouvernement du Canada à propager le même discours de l'excellence. Les universités cautionnent ce mouvement (Forum Entreprises-Universités, 1990) et leurs recteurs constituent dorénavant, année après année, le jury des « galas d'excellence » de *La Presse*. L'idéologie de la « douance » se développe et on voit se multiplier, dans le système public, des écoles internationales sélectives.

Mais dans les faits, l'école québécoise vit une autre réalité : le décrochage scolaire massif. Émerge alors, au tournant des années 1990, une autre vision portant cette fois sur la « réussite éducative » (ministère de l'Éducation, 1992, 1993). Dorénavant, deux discours se font concurrence, porteurs d'une constellation de valeurs et de choix sociaux apparemment opposés : l'un porte sur l'excellence, l'autre, sur la réussite éducative.

La Commission des États généraux a clairement opté pour la seconde voie. L'énoncé de sa conception de la mission de l'école (p. 4) et l'intitulé du second chapitre : « Remettre l'école sur ses rails en matière d'égalité des chances » (p. 8) en font foi. Sa remise en question radicale de l'école privée et des écoles sélectives publiques le montre encore plus clairement. D'où le tollé de ceux qui tiennent l'autre discours.

C'est précisément ici que le manque de mémoire des États généraux se révèle le plus fâcheux. Le recours à cette mémoire lui aurait permis de mieux discerner les postulats de l'un et l'autre discours (tant il est vrai que l'éducation repose à la fois sur une conception de l'homme et de la société), et de prendre une utile distance critique par rapport à ses propres options. Le fossé entre les deux visions risque plutôt de s'élargir, comme le laisse entrevoir la bataille d'opinion publique qui s'est engagée à la suite de la parution du rapport.

Le mandat

Les États généraux avaient pour mission, dans une première phase, 1) de préparer une grande « opération d'écoute des besoins et des attentes » de la population en matière d'éducation, 2) d'organiser un « forum de réflexion collective et de discussion » et 3) de définir des objectifs privilégiés pour l'école d'aujourd'hui et de demain.

Il faut rendre justice à la Commission d'avoir, en peu de mots, indiqué le contexte dans lequel nous évoluons actuellement, tissé à la fois d'incertitudes, de changements profonds mettant en question aussi bien les valeurs véhiculées par le système d'éducation que la mission économique de l'école et sa contribution au développement de la société.

Il faut également lui savoir gré d'avoir, malgré la pression de certains partenaires de l'État, écarté l'enfermement de l'école dans les couloirs étroits de la transmission uniquement des savoirs et l'arrimage (mortel) de celle-ci à l'utilitarisme économique. Elle en a recentré la mission éducative de l'école, creuset de la citoyenneté, autour de l'instruction, de la socialisation et de la qualification. Mais on aurait pu

montrer ici que la citoyenneté (au sens d'une appartenance pleine et entière à la cité) constitue un socle nouveau qui sous-tend les trois piliers ci-dessus pour la fondation d'un système dont les finalités doivent se refléter dans l'organisation, dans la structure de l'école ainsi que dans la vie en général.

Dans l'ensemble, la réalisation de la première phase du mandat a fourni un bilan et un exposé de la situation qui posent les « vrais problèmes ».

La deuxième phase des travaux de la Commission consistait à organiser un « lieu d'émergence » des consensus sociaux en vue de tracer des perspectives, de déterminer des priorités d'action pour l'avenir de l'éducation au Québec. Ici, les résultats paraissent moins innovateurs. Ils se présentent davantage comme un correctif que comme un virage adapté aux exigences de l'éducation au tournant du 3^e millénaire.

Chacun peut le constater, l'école se délite sans cesse. Sa fonction individuelle et collective de qualification sociale et professionnelle dont les nécessités ont défini à travers les siècles le contenu et déterminé la forme, s'est engloutie avec le changement de cap de la société.

Jusqu'à récemment, deux défis majeurs s'offraient à l'école : la démocratisation et la lutte contre l'ignorance. En référence à un modèle social religieux ou laïque, ils empruntaient deux voies, soit la préparation à l'emploi et l'acquisition de connaissances, qui orientaient les contenus, hiérarchisaient les valeurs et déterminaient en grande partie les structures organisationnelles. Il faut bien admettre la scission sans appel qui sépare le présent du passé. La Commission a le mérite de le rappeler : l'école ne prépare plus à l'emploi — tout au moins, elle n'en a plus le monopole — et n'assume plus à elle seule la transmission du savoir. Les actions éducatives s'insèrent dans un nouveau contexte : la mondialisation des échanges dans une société hautement informatisée et régie par de nouvelles technologies, la redéfinition du rôle de l'État, la décentralisation des pouvoirs, la recomposition des espaces socio-économiques, l'hétérogénéisation des populations nationales, la domination linguistique et culturelle anglo-américaine, la résurgence des identités nationales, voire régionales, toutes ces nouvelles données réclament une nouvelle manière d'éduquer.

Mais la Commission n'a pas jugé bon d'aller jusqu'au bout de cette logique en présentant un contrat pédagogique vraiment nouveau. C'est regrettable, car la nécessité était d'autant plus impérieuse que nous assistons au Québec à une redéfinition du lien social grâce à

- 1) un nouveau contrat social linguistique : même si le cadre législatif de la politique linguistique doit demeurer, on ressent de plus en plus le besoin de passer d'un régime d'obligation légale à un régime de responsabilité civique ;

- 2) un nouveau contrat social économique : à cet égard, le sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996 a fait des avancées importantes, ne serait-ce que sur le plan d'une redéfinition du temps social ;
- 3) un nouveau contrat moral : dans une société pluraliste où il s'impose la nécessité d'apprendre à vivre ensemble et donc de construire un espace commun de vie publique, il est impérieux d'effectuer les ajustements possibles qui permettent l'harmonisation des contraires.

Plutôt que de réveiller des démons et des fantômes qui reviennent périodiquement hanter la conjoncture (comme la confessionnalité ou la question de l'école privée) et qui sont la source d'un magma de divisions et de controverses, la Commission aurait dû poser quelques balises pour un nouveau contrat social éducatif en faisant émerger des consensus autour de certaines valeurs, en réintroduisant l'éthique dans la réflexion sur l'école, en accentuant l'idée de citoyenneté et en distinguant l'égalité de l'égalitarisme.

Dans un Québec miné par le chômage, l'exclusion sociale et le déclin économique, les commissaires auraient pu — en faisant appel à l'imaginaire — manifester un esprit plus prospectif, tourné vers la reconstruction de l'école québécoise. Visiblement, ils n'en avaient pas le désir.

La méthode

Mais c'était aussi affaire de méthode. La Commission des États généraux a choisi de miser sur les possibles consensus au regard des mesures urgentes à prendre, plutôt que sur le renouvellement d'une problématique de l'école pour l'avenir. On pourrait qualifier cette approche de « réalisme stratégique ». Celui-ci refuse les remises en question globales et les grandes réformes structurelles. Il cherche à minimiser un débat de fond sur les finalités, comme s'il craignait d'être entraîné dans des changements d'envergure jugés dangereux ou impossibles à réaliser. Il ressent impérieusement la nécessité de l'action et d'un minimum de réussite, à court et à moyen terme. Il compose aussi avec les groupes constitués ; il est sensible à la fois à leur expertise et à leur présence sur le terrain, bref à leur poids. De fait, les États généraux ont préféré cibler des enjeux précis sur lesquels une action concertée, rapide et efficace, leur semblait possible.

Il n'y a rien de honteux à procéder ainsi, un aspect incontournable de la démocratie étant la conciliation et le marchandage des intérêts divergents ; de plus, une approche consensuelle, par définition, ne peut faire fi des rapports de force dans un champ donné. Mais constatons que le résultat d'ensemble n'est pas très emballant ou mobilisateur et qu'il ne répond pas nécessairement aux attentes les plus profondes.

Car nous croyons que l'attente principale de la population à l'égard de cette entreprise était dans la réponse claire et crédible aux questions suivantes : qu'est-ce qu'une éducation de qualité et comment, dans le contexte actuel, l'assurer à nos

enfants avec les moyens dont nous disposons ? Quels changements effectuer et à l'aide de quels leviers ? Le rapport réaffirme la nécessité d'une réussite éducative pour tous et opte pour une qualité de l'éducation égale pour tous. Fort bien, mais il ne dit pas en quoi consistera cette qualité. Il a plutôt renvoyé la question du rehaussement du niveau culturel des programmes à une commission multisectorielle devant aboutir d'ici juillet 1997. L'amélioration de la qualité de l'éducation, donne-t-on à croire, passe essentiellement par une refonte des programmes d'enseignement, ce qui mériterait discussion à la lumière des effets très limités des multiples refontes de programmes effectuées, ici comme ailleurs, au cours des dernières décennies.

La réaction de certains groupes aux recommandations sur la stratification sociale des écoles et la professionnalité de l'enseignement illustre l'inconvénient d'une approche « réaliste ». Elle révèle certes la présence d'enjeux réels, de questions fortement litigieuses ; elle témoigne en outre d'une certaine surprise à voir la Commission prendre aussi clairement position là où, manifestement, le consensus n'existe pas. Mais cette vive réaction peut être comprise autrement. Sur le premier point, la Commission n'a pas été très explicite quant à sa vision d'une égalité qui ne soit pas uniformisante et d'une diversité qui ne soit pas inégalitaire. C'est pourtant le défi principal de l'éducation actuelle, après des décennies de démocratisation : comment combiner égalité ou démocratisation et qualité de l'éducation ? Comment éviter de sacrifier l'une en poursuivant l'autre ? S'il y a un consensus assez large sur ces deux finalités, leur arrimage est loin d'être évident. La Commission rappelle à juste titre que, depuis une quinzaine d'années, nous avons mis le cap sur la qualité de l'éducation et de la formation, au détriment de l'égalité ; ce rappel est salutaire, mais la Commission demeure relativement muette sur la question de la différenciation pédagogique au sein des écoles. Cela l'a rendue vulnérable aux accusations de nivellement par le bas.

Dans le second cas, en proposant la sécularisation complète de l'enseignement, la Commission a certes pris courageusement position, mais sans définir suffisamment l'autre volet de l'alternative, c'est-à-dire l'éducation civique. Si celle-ci est appelée à devenir le fondement d'une nouvelle citoyenneté, alors il faut la définir, en débattre et en convenir. C'est un débat d'une très grande importance pour l'avenir de la société québécoise. Du reste, il est en cours à Montréal depuis un certain temps déjà dans le cadre scolaire de l'intégration des immigrants. Cet enjeu est beaucoup plus large que le simple remplacement d'un programme d'enseignement — l'enseignement religieux confessionnel — par un autre — l'éducation civique. C'est tout le projet de l'école en tant qu'entreprise de socialisation, qui est ici en cause.

Paradoxalement, l'un des éléments centraux du rapport est la dissidence du commissaire Caldwell et le débat qu'elle ouvre. Dans quelques pages, celui-ci prend à contre-pied un certain nombre d'affirmations et de recommandations du rapport et argumente à partir d'une vision différente de l'école, de sa finalité, de la qualité à rechercher et des moyens pour y arriver. On peut certes considérer ces positions

conservatrices ou néo-libérales. En effet, pour une bonne part, elles correspondent à de forts courants nord-américains de la deuxième vague de réformes éducatives aux États-Unis, celle des années quatre-vingt. Elles témoignent aussi d'une absence de consensus, non seulement au sein de la Commission, mais aussi au sein de la société québécoise.

Caldwell s'inquiète du glissement de la Commission sur la mission de l'école ; il craint que cette mission du développement intégral de la personne ne soit à terme maintenue, alors que selon lui, c'est l'instruction qui fait la spécificité de l'école et qu'il faut renforcer ; il estime aussi que l'égalité des chances est d'abord et avant tout l'égalité d'accès et non pas l'égalité de résultat ; il est d'avis qu'en cette matière, l'école n'a pas à être à l'avant-garde de la société civile. Aussi, il s'interroge sur les effets pervers du monopole de l'État en éducation ; il considère que nos écoles privées sont en réalité « semi-publiques » ; il fait allusion au mouvement des *charters schools*, tout en s'interrogeant sur la pertinence d'écoles primaires privées de même que sur celle des écoles privées dites ethniques. En ce qui touche l'organisation des pouvoirs et des rapports entre acteurs, Caldwell se demande si on peut responsabiliser une école qui a peu de pouvoir sur le choix et l'embauche des enseignants ; pour les enseignants, il propose des brevets d'enseignement valables pour cinq ans, à la suite d'une formation disciplinaire forte, des contrats de cinq ans, un perfectionnement obligatoire, un ordre professionnel, le retrait du droit de grève et peut-être de la convention collective provinciale, et l'augmentation de la rémunération. Enfin, il constate l'absence de définition d'une culture publique commune dont l'enseignement pourrait remplacer l'enseignement religieux actuel et il en conclut que dans pareille situation, mieux vaut conserver le *statu quo*.

Nous ne cherchons pas à donner raison à Caldwell plus qu'aux autres membres de la Commission. Mais, dans sa position et dans celle de la Commission se trouve l'essentiel du débat actuel en Amérique du Nord et en Europe occidentale sur les leviers et les stratégies de changement à privilégier pour faire évoluer des systèmes éducatifs publics perçus comme immobiles dans la direction d'une plus grande qualité. Ce débat, nous aurions préféré le voir intégré et mené dans le rapport même, plutôt que reporté en annexe. Il aurait été éclairant et pédagogique, à la fois parce qu'il correspond à la réalité des points de vue et des groupes au sein de la société et parce qu'il aurait pu contribuer à bien fonder nos choix collectifs. Reconnaître que, en ces matières, le consensus n'existe pas, qu'il y a des orientations éducatives difficilement conciliables, des types d'écoles différents, les identifier comme BERTHELOT l'a fait dans son ouvrage *Une école de son temps* (1994), en débattre, chercher explicitement des voies de conciliation ou de dépassement, là où cela est possible et nécessaire, cette démarche aurait constitué un processus plus long, plus complexe et plus risqué, mais à terme plus riche et porteur de transformations profondes.

Voilà posée la question du changement en éducation et des meilleures stratégies pour le réaliser. Certes, des consensus obtenus à l'arraché ne tiennent pas la route longtemps et l'urgence n'est pas bonne conseillère dans ce cas : elle engendre parfois un activisme éventuellement décevant.

Jean-Pierre PROULX

*Département d'études en éducation et d'administration de l'éducation,
Université de Montréal.*

Émile OLLIVIER

*Département d'études en éducation et d'administration de l'éducation,
Université de Montréal.*

Claude LESSARD

*Département d'études en éducation et d'administration de l'éducation,
Université de Montréal.*

BIBLIOGRAPHIE

BERTHELOT, Jocelyn

1994 *Une école de son temps : un horizon démocratique pour l'école et le collège*, Montréal, Centrale de l'enseignement du Québec.

Commission des États généraux sur l'éducation

1996a *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Exposé de la situation*, Québec, Ministère de l'Éducation.

1996b *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires. Rapport final*, Québec, Ministère de l'Éducation.

Conseil supérieur de l'éducation

1971 *L'activité éducative ; rapport annuel 1969 / 1970*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

1984a *La formation fondamentale et la qualité de l'éducation. Rapport 1983-1984 sur l'état et les besoins de l'éducation*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation.

1984b *La recherche de la qualité : les personnes qui font l'école secondaire : avis au ministre de l'Éducation*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation.

1986a *Apprendre pour de vrai, témoignages sur les enjeux et les conditions d'une formation de qualité : rapport 1984-1985 sur l'état et les besoins de l'éducation*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation.

1986b *Le régime pédagogique du secondaire et la qualité de la formation de base : avis au ministre de l'Éducation*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation.

États généraux sur la qualité de l'éducation

1986 *Objectif 100 % : les actes des États généraux sur la qualité de l'éducation : synthèse des discussions en atelier*, Québec, Comité des États généraux.

Forum entreprises-universités

1990 *Nous accomplir. Apprendre pour l'avenir*, Montréal, Forum entreprises-universités.

Groupe de travail sur les profils de formation au primaire et au secondaire

1994 *Préparer les jeunes au 21^e siècle*, Québec, Ministère de l'Éducation.

Groupe Poly

1974 *Rapport du Groupe Poly : l'organisation et le fonctionnement des écoles secondaires polyvalentes*, Québec, Ministère de l'Éducation.

Ministère de l'Éducation

1972 *L'école secondaire : essai sur les problématiques du projet éducatif de l'enseignement secondaire*, Québec, Ministère de l'Éducation.

1973 *Les objectifs de l'école secondaire*, Québec, Ministère de l'Éducation.

1977 *L'enseignement primaire et secondaire au Québec : livre vert*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

- 1979 *L'école québécoise. Énoncé de politique et plan d'action*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- 1992 *Chacun ses devoirs : plan d'action sur la réussite éducative*, Québec, Ministère de l'Éducation.
- 1993 *Faire avancer l'école : l'enseignement primaire et secondaire québécois : orientations, propositions, questions*, Québec, Ministère de l'Éducation.
- PARENT, Alphonse-Marie
- 1966 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, Gouvernement du Québec (édition de poche).