

L'ÉTAT ET L'ÉDUCATION : UN ANNIVERSAIRE

Notes pour l'allocution d'ouverture prononcée par monsieur Pierre Lucier, sous-ministre de l'Éducation, au Symposium soulignant le 40^e anniversaire du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation, à l'Université McGill, le 18 novembre 2004

Je tiens d'abord à vous remercier de m'avoir invité à souligner avec vous les 40 ans du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation. Ma vie professionnelle ayant largement gravité autour de ces deux grandes institutions, vous saviez que votre invitation me ferait plaisir. Eh bien, c'est tout à fait réussi. Merci.

Les responsables du Programme d'études sur le Québec de l'Université McGill ont voulu profiter de ce 40^e anniversaire pour faire le point sur le chemin parcouru en éducation au Québec, pour prendre acte des acquis, pour identifier les tâches qui nous attendent. J'ai compris que vous attendiez de moi une entrée en matière qui propose un éclairage général, en deçà des questions particulières qui seront traitées au cours des activités de la journée. Et vous m'avez soumis une question qui est pratiquement votre thème même : quels rôles essentiels l'État doit-il et peut-il jouer en éducation? Quelles sont les fonctions essentielles de l'État québécois en matière d'éducation? afin de mettre de l'avant quelles valeurs? Vous m'avez ainsi indiqué un registre et un niveau d'analyse qui m'éviteront d'avoir à faire des prévisions ou des recommandations sur ce que l'État québécois fera ou devrait faire, un exercice éditorial qui n'est pas le genre littéraire attendu d'un administrateur d'État en fonction. En revanche, l'analyse en amont et le retour aux fondements que suggère votre question me donnent la possibilité de vous parler en toute liberté.

J'ai pensé procéder ce matin en vous proposant deux couches successives d'analyse et de réflexion. La première, à mes yeux la plus importante pour ce genre de symposium savant, entend traiter de l'arrière-plan conceptuel et historique du rôle de l'État en éducation. La seconde, à laquelle la première sert de cadre de référence et de grille de lecture, est plus proche d'une réflexion d'allure citoyenne. Vous voudrez bien la prendre pour ce qu'elle est,

c'est-à-dire pour une simple contribution au discernement des tendances qui pourraient colorer l'évolution du rôle de l'État québécois en éducation.

1. Concepts et réalités

En guise d'arrière-plan conceptuel et historique à nos échanges, trois pans de considérations me paraissent devoir être rappelés et explicités. Je les esquisse ici sous la forme de trois affirmations succinctement commentées.

1.1 Première affirmation : le concept d'État n'est pas univoque

La question-thème de votre colloque s'articule autour de l'État, mais tout porte à penser que c'est au gouvernement (pouvoir exécutif et pouvoir législatif) que l'on s'y réfère d'abord. Cela mérite d'emblée d'être analysé et, disons-le, clarifié. En effet, les dictionnaires et les traités de philosophie et de sciences politiques sont prolifiques quand ils s'emploient à définir l'« État » – au sens politique du terme, s'entend, car il y en a bien d'autres et de bien plus anciens, allant des états d'âme à l'état de grâce, de quoi y tomber dans tous ses états!

J'attirerai ici l'attention sur un point : on ne peut pas identifier État et gouvernement. Certes, il y a, dans l'idée d'État, une référence à l'autorité publique, par opposition aux pouvoirs privés, souvent aussi une référence à l'autorité « centrale », par opposition à l'autorité locale ou régionale. Le vocabulaire actuel est, du moins en France, assez constant à cet égard. Mais cette autorité publique et centrale, elle-même assise sur le lieu de l'exercice du pouvoir politique, comporte des harmoniques qui englobent l'ensemble de l'appareil public – ses organismes, ses agences, ses institutions, voire ses établissements, – de même que son déploiement sur le territoire par mode de déconcentration ou de décentralisation proprement dite. Quand un citoyen s'adresse au CLSC, à l'Agence canadienne des douanes et revenus, à la

commission scolaire, à l'Hydro-Québec, à la DPJ ou même à la Cour, il ne doute pas beaucoup qu'il est, de diverses manières et à divers degrés, devant l'État.

La distinction n'est pas anodine; elle pourrait même orienter très substantiellement le sujet même de nos discussions. Nous interrogeons-nous sur les fonctions essentielles du gouvernement en éducation? ou bien sur celles de l'ensemble des institutions qui, toutes les nuances nécessaires étant faites par ailleurs, forment l'appareil public que la « société civile », elle-même réalité plurielle, est fondée de percevoir comme faisant partie de l'État? Si donc l'on veut désigner ici spécifiquement le gouvernement, il faudra à tout le moins ne pas l'isoler de l'ensemble du « corps de l'État ». C'est particulièrement crucial en éducation, car, cela soit dit à seule fin de faire ici image, le gouvernement n'enseigne pas, n'accueille ni n'encadre les élèves et les étudiants, et il accomplit ses tâches dans un cadre juridique et administratif qui partage les devoirs et les responsabilités entre lui-même et les organismes et établissements d'enseignement.

1.2 Deuxième affirmation : l'État est une réalité historiquement changeante.

Vous le savez, l'État, au sens politique global où nous en parlons aujourd'hui, n'est pas un concept très ancien. On en situe généralement les premières apparitions aussi tard qu'à la fin du XV^e siècle. Il y avait bien eu la cité, la « res publica », l'empire, la royauté, etc. qui, à leur manière, désignaient le siège de l'autorité politique, mais le mot attribué à Louis XIV – « l'État, c'est moi » – peut bien nous paraître vieilli; il ne remonte pourtant pas à la préhistoire! Il faudra attendre l'émergence révolutionnaire des démocraties pour voir commencer à se déployer des états dits « de droits » qui ressemblent un peu à ce qu'évoque aujourd'hui le mot État, du moins dans nos pays, eux-mêmes d'ailleurs pas très nombreux, faut-il le rappeler. Même depuis lors, l'État a connu des figures concrètes et des assises théoriques et idéologiques très diverses. L'État des chartes des droits n'est déjà plus tout à fait l'État-nation; l'État issu

d'octobre 1917 n'est pas la copie conforme de celui de 1789 ou de celui du « We the people » de la naissance américaine; l'État dit néo-libéral n'est plus vraiment le « Welfare State » de l'après-guerre; l'Union européenne n'est plus vraiment la figure du principe de l'équilibre européen; le « multi-État » et le « trans-État » de la globalisation et du libre-échange ont déjà, bien au-delà du mur de Berlin, fait basculer le concept d'un État protecteur des frontières.

Ce que je veux évoquer par là, c'est que, même si on voulait le restreindre au pouvoir gouvernemental, l'État n'est pas une réalité univoque, voire absolue ou chimiquement pure, dont les facettes essentielles ne seraient pas elles-mêmes définies et déterminées par des contextes historiques, économiques, sociaux, culturels et politiques. L'histoire politique nous enseigne plutôt à l'évidence qu'un État se définit concrètement par un ensemble de traits de figure : par le type de régime qu'il incarne – monarchie, tyrannie, république, démocratie populaire, théocratie, etc.; par les alliances qu'il choisit pour asseoir son autorité et sa stabilité – le Parlement, l'armée, les églises, les syndicats, le monde des affaires, les milieux communautaires, etc.; par le « style » de gouvernement qu'il privilégie – autoritaire, participatif, populiste, oligarchique, etc.; par les valeurs qui l'« animent » et qu'il promeut – solidarité, sécurité, liberté, compétitivité, identité nationale, etc.; voire par ses paradigmes de gestion – encadrement réglementaire, gestion par résultat, imputabilité, régionalisation, etc.

Cette deuxième affirmation n'est pas plus anodine que la première, notamment pour notre analyse des fonctions de l'État en éducation. Il se pourrait même que ces figures concrètes que prennent les états soient, à ce titre, plus déterminantes que tout autre facteur. C'est qu'il y a état et état et, dès lors, diversité dans l'intervention en éducation. Tout est souvent dans le régime politique, dans le style de gouvernement, dans les alliances stratégiques et tactiques, dans les paradigmes, dans les valeurs dominantes. Nous fêtons aujourd'hui le 40^e anniversaire d'une entrée résolue de l'État québécois en

éducation, laquelle est dans le prolongement direct des choix qui ont alors été faits concernant le type d'État dont on voulait. L'éducation a constitué une pièce stratégique centrale dans ces choix, mais on peut estimer que c'est la promotion d'un nouvel État, avec l'ensemble de ses composantes, qui a été l'enjeu de fond, porté par une volonté politique – « maîtres chez nous » – et par un appui « révolutionnaire tranquille », tranquille mais puissant. Constitutionnellement, le Québec avait un état bien avant 1960. Mais il l'exerçait autrement, en éducation comme ailleurs. Comme quoi tout n'est pas dans l'essence intemporelle des choses.

Nous interroger sur les fonctions de l'État en éducation nous oblige donc à nous interroger sur la nature et l'évolution de l'État lui-même, tel qu'il est configuré ici et tel qu'il évoluera dans les prochaines décennies. Ma conviction est que la clef est d'abord là. Tout pourrait se jouer selon les figures que prendra ici l'État – ses alliances, ses paradigmes, ses valeurs. Tout n'y est pas blanc ou noir, d'ailleurs. L'évolution des systèmes publics montre plutôt des métissages, souvent même des combinaisons en camaïeu, qui nous rappellent à la relativité des choses, là où, selon le mot de Nietzsche, « c'est le goût qui en décide » au bout du compte. Le rôle de l'État québécois en éducation prendra éventuellement la couleur de l'État lui-même, tel qu'il émergera de ses modernisations en cours et sans qu'on puisse encore en mesurer le degré de nouveauté.

1.3 Troisième affirmation : il n'y a pas vraiment de fonctions en éducation qui appartiendraient à l'essence même de l'État.

Ni l'histoire de l'éducation ni celle de l'État – concept et réalité – ne permettent vraiment de définir des fonctions essentielles de l'État en éducation, du moins si l'on entend par là que ces fonctions seraient de l'essence même de l'État. L'histoire et l'observation nous enseignent plutôt que tous les états, qu'ils en aient ou non porté le nom, n'ont pas toujours considéré l'éducation comme

une de leurs fonctions essentielles. Il y a des États hautement développés, ayant eu à leurs têtes des dirigeants « instruits » et « éduqués », souvent même grands mécènes des arts et des sciences, qui ont laissé l'éducation aux pouvoirs religieux ou au préceptorat privé. Ou qui, même dans un passé récent, ont longuement hésité à imposer l'obligation de la fréquentation scolaire, voire la mise en place de systèmes publics d'accès universel. L'« école publique » est une idée somme toute assez récente et tient davantage des circonstances que d'une déduction de l'essence de l'État.

En fait, les États interviennent en éducation pour des motifs qui ne sont souvent qu'indirectement liés à l'éducation et qui, pour dire les choses autrement, se rapprochent très inégalement de ce que les éducateurs considèrent, eux, comme des valeurs proprement éducatives, celles que promeuvent les De Magistro et autres traités de pédagogie ou de philosophie de l'éducation, traditionnellement centrés sur la personne même comme finalité tout autant que comme sujet de l'éducation. Les États interviennent généralement en éducation « par nécessité », pour répondre à des besoins et faire face à des impératifs qu'ils estiment être les seuls à pouvoir assumer ou orchestrer. On dit gentiment de Charlemagne qu'il a inventé l'école, mais on oublie souvent qu'il avait surtout saisi le potentiel de sédentarisation et de régulation sociale des écoles monastiques. La fondation des premières universités, internationales dès l'origine, est sans doute un hymne au savoir sans frontières; mais c'est aussi qu'il fallait bien former les « cadres » nécessaires au bon fonctionnement de l'Europe chrétienne en émergence. Condorcet, cet étonnant visionnaire qu'il faut relire, a prôné une idée de l'« école de la République » qui tient toujours la route, mais qui, au départ, a joint au triple idéal de « liberté, égalité, fraternité » l'exigence terriblement réaliste et circonstancielle de transformer des « sujets » du roi en citoyens actifs de la nouvelle république et de briser les hiérarchies dominantes, une approche que les successeurs jugeront pertinente pour la construction de l'empire napoléonien.

Plus près de nous, il y a eu ces vastes ingénieries de développement qui ont suivi la deuxième guerre et qui nous ont fait progressivement passer aux systèmes de masse que nous connaissons. Ces entreprises étaient sans doute noblement inspirées d'idéaux de démocratisation et d'égalité des chances, mais elles étaient aussi devenues socialement et économiquement nécessaires en raison de ces cohortes étudiantes sans précédents, issues du « Baby Boom », qui allaient toquer à la porte des écoles, des collèges et des universités et qu'on se devait d'accueillir. Portées aussi par des États qui avaient découvert ce que c'est que d'avoir les moyens d'agir et à qui l'effort de guerre avait montré comment ne plus être impuissants comme au moment de la crise économique des années 30, et comment justifier la permanence d'impôts d'abord promus comme « temporaires ». Plus près de nous encore, pensons à toutes ces réformes de l'éducation qui, depuis une bonne quinzaine d'années, sont portées aux plus hauts niveaux des États et des gouvernements de par le monde et soutenues par les milieux d'affaires eux-mêmes, parfois plus que par des milieux éducatifs paradoxalement devenus conservateurs, et dont l'enjeu, bien qu'à forte teneur sociale, est d'abord promu comme un enjeu explicitement économique : celui d'assurer la capacité de participer pleinement à la nouvelle économie du savoir et à la prospérité qui doit en résulter. L'éducation n'a jamais autant intéressé autant de monde. On n'hésite pas à en faire le moyen par excellence de la capacité d'innover et de créer la richesse, voire de diminuer les coûts de santé de nos sociétés vieillissantes. Cela est réjouissant, même si cela ne se fait pas nécessairement au nom de Piaget ou du « pure desire to know »!

En fait, tout porte à penser que les fonctions exercées par l'État en éducation sont maintenant souvent dites essentielles, moins en raison de leur lien à l'essence de l'État que parce qu'elles sont reconnues comme nécessaires et essentielles dans la conjoncture présente.

2. Continuités et nouveautés

Voilà pour la toile de fond, qui vous dit l'essentiel de ce que je voulais partager avec vous, et dont vous avez évidemment tout loisir d'évaluer la pertinence. J'y puise, pour ma part, s'agissant de la question spécifiquement posée à l'égard de l'État québécois et de son rôle en éducation, les paramètres d'une grille de lecture et, dès lors, d'un début de réponse. Permettez-moi, dans cette seconde ronde de réflexion, d'en esquisser brièvement les principaux éléments.

2.1 Des fonctions partagées

Quoi qu'il en soit de toute discussion entourant les conceptions, larges ou étroites, de l'État, on peut considérer comme destiné à durer le fait que l'intervention publique en éducation au Québec est conçue, régie et réalisée dans le cadre d'un partage juridique et administratif des rôles et des responsabilités, qui situe d'emblée le gouvernement par rapport à d'autres institutions responsables et sans que le lien ainsi établi soit sous le signe de la subordination. À proprement parler, en effet, ni le ministre ni le sous-ministre de l'Éducation ne sont les « supérieurs hiérarchiques » des présidents et directrices et directeurs généraux des commissions scolaires, des présidents et directrices et directeurs généraux des collèges, des rectrices et des recteurs et principaux des universités.

Cela étant dit, tout maintien n'est pas statu quo. Les choses évolueront sans doute encore. Je serais, pour ma part, porté à penser que, en raison même de cette diversité non hiérarchisée, des attentes s'exprimeront de plus en plus pour que soient explicitées les pratiques d'imputabilité et de reddition de comptes des divers acteurs et pour que jouent plus nettement les mécanismes de régulation et d'auto-régulation inhérents aux systèmes décentralisés.

2.2 Une mission proprement ministérielle

Au sein de l'État au sens restreint du terme – le gouvernement –, c'est le ministère de l'Éducation qui est le porteur premier de la mission éducative. Et c'est sa loi constitutive qui en définit les lignes essentielles. Je cite : « promouvoir l'éducation; contribuer (...) à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la population québécoise et des personnes qui la composent; favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude; contribuer à l'harmonisation des orientations et des activités avec l'ensemble des politiques gouvernementales et avec les besoins économiques, sociaux et culturels.» (art.1.2).

Cette mission large et englobante – fortement inspirante aussi, je tiens à en témoigner –, le ministère la réalise dans le cadre de fonctions et obligations qui lui sont propres et qui sont attendues de lui : promotion de l'éducation dans les priorités gouvernementales et collectives, définition d'orientations générales et de grandes politiques éducatives, aménagement général du système, répartition des crédits alloués à l'éducation, suivi et évaluation des résultats et des politiques éducatives, imputabilité devant l'Assemblée nationale et devant la population en général. Et cela, avec des organismes et des établissements partenaires, eux-mêmes investis de missions et de fonctions qui leur sont propres.

Ces énoncés et ces perspectives contiennent la base de la réponse à la question spécifique que vous posez, car ils traitent assurément, à ce moment-ci de notre histoire, de l'essentiel du rôle que l'État québécois exerce et doit exercer en éducation. Et les formulations en sont assez larges pour qu'on puisse y voir les bases d'une solide durabilité. Pour ma part, en tout cas, je ne vois ni signes ni motifs d'en prévoir quelque retrait ou quelque affaiblissement à court et moyen terme.

2.3 Des motifs enrichis

Les motifs qu'a l'État québécois d'assumer ces rôles en éducation ne sont pas à la baisse. Ils évoluent, bien sûr, mais dans le sens du renforcement bien plus que dans celui de l'amenuisement.

Il ne s'agit évidemment plus pour l'État québécois de « créer » un système d'éducation et de promouvoir une autre « grande charte de l'Éducation » qui soit encore sous le signe du rattrapage ou de l'émergence. Le grand objectif de l'accessibilité demeure, mais il s'est précisé : on parle maintenant davantage de l'accès à la réussite. L'État québécois considère actuellement son intervention en éducation comme essentielle pour assurer la participation individuelle et collective à l'économie du savoir et, par elle, la création et le partage de la richesse, comme aussi le maintien et le développement de la vie démocratique, de la justice sociale – de la qualité de la vie, en somme. Comme on l'a vu au cours des forums régionaux et du Forum des générations, l'État québécois trouve aussi dans l'évolution démographique et la précarité structurelle des finances publiques des motifs nouveaux et urgents d'agir pour assurer, à l'intention des générations à venir, le maintien de services éducatifs de qualité sur l'ensemble du territoire.

On le voit, à défaut de découler de son essence même, les motifs d'agir de l'État québécois en éducation sont nombreux et solides. Sans jeu de mots facile, disons que la conjoncture actuelle rend essentiel que l'État québécois continue d'avoir une intervention importante en éducation, et justifie amplement le présent gouvernement d'avoir fait de l'éducation un champ essentiel et prioritaire de son action.

2.4 Un État en évolution

Les fonctions de l'État québécois en éducation vont continuer d'évoluer au rythme de l'évolution de l'idée qu'il se fait et se fera de lui-même comme État tout court. Bien sûr, la « tranquillité » révolutionnaire québécoise ne permet pas d'envisager des virages très abrupts, mais n'écartons pas que, à l'instar de plusieurs états voisins ou amis, il puisse s'agir de transformations importantes. Fin de l'État providence? émergence d'un État recentré sur quelques fonctions dites de base ? moins d'État ? mieux d'État ? service du citoyen-client ? partenariats privé-public ? gouvernement en ligne ? Une évolution est manifestement en cours à cet égard, qui ne pourra pas ne rien modifier de notre façon de voir l'État, en éducation comme dans les autres secteurs de notre vie collective.

Parmi les facteurs déterminants de cette évolution de l'État, il en est qui touchent à la fois les modèles stratégiques, les attentes citoyennes et la promotion de certaines valeurs. Je pense ici notamment aux perspectives de décentralisation et de régionalisation. Pour peu qu'on prête l'oreille aux diagnostics et aux attentes exprimés, on doit bien prendre acte d'une volonté répandue de mettre fin à l'uniformité du mur à mur et, face positive d'une même attente, de rendre possible une plus grande prise en charge de leurs affaires par les communautés et par les régions. Il arrive à des résidents de grands centres de sourire quand ils entendent parler d'occupation du territoire et d'affirmation régionale. C'est pourtant là un des très lourds enjeux de l'avenir de la société québécoise, de son système d'éducation et de l'ensemble des institutions publiques. Les acteurs du système d'éducation sont bien inspirés d'en prendre acte aussi, car ce pourrait bien être là une des figures émergentes de l'État québécois et du mode d'exercice de ses fonctions en éducation.

*

* *

Je m'arrêterai ici, espérant avoir contribué positivement au lancement de cette journée de réflexion sur les quarante ans du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation. Un anniversaire nous ramène toujours à nos origines. Mais il trouve tout son sens dans sa capacité de nous relancer vers autre chose, quelque part entre la continuité et la nouveauté. Merci de m'avoir permis, ce matin, de m'adonner avec vous à l'exploration de l'une et de l'autre. Et merci de votre attention.