

AU TEMPS DU CONSEIL DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE (1856-1964) : UNE ÉDUCATION QUÉBÉCOISE ÉCLATÉE

Communication de Claude Corbo, membre de la table du Conseil supérieur de l'éducation et recteur émérite de l'UQAM, lors de l'événement soulignant les 60 ans du Conseil supérieur de l'éducation « Garant du passé et porteur d'avenir » du Conseil supérieur de l'éducation. Québec, le 12 décembre 2024.

L'adoption par l'Assemblée nationale du Québec, le 7 décembre 2023, d'une loi sanctionnée le même jour et supprimant le Conseil supérieur de l'éducation, pour le remplacer par un « Institut national d'excellence en éducation » et par un « Conseil de l'enseignement supérieur », ouvre une nouvelle période dans l'histoire des structures d'encadrement de l'éducation au Québec. Cette période se caractérisera par l'inexistence d'une structure d'encadrement pouvant s'intéresser à *l'ensemble* de l'éducation québécoise, de la prématernelle au troisième cycle universitaire et à la formation continue, comme le fait le Conseil supérieur de l'éducation depuis ses débuts en 1964. En matière de structures d'encadrement, le système d'éducation québécois se retrouvera ainsi dans une situation présentant certaines analogies avec ce qui a prévalu avant 1964.

En effet, quand on regarde le système d'éducation du Québec des années 1840 aux années 1960, deux grands traits le caractérisent : d'une part, le système est de plus en plus éclaté et, d'autre part, il évolue en l'absence à la fois d'une autorité politique et d'une instance de réflexion et de conseil ayant juridiction sur *l'ensemble* du système. Pendant l'essentiel de la période, il n'y a pas de ministère de l'éducation responsable de l'ensemble du système. Aussi, on peut dire que, si ont existé un Conseil de l'instruction publique avec deux comités catholique et protestant, ces organismes n'ont eu d'autorité que sur l'enseignement primaire public et, éventuellement, sur le prolongement vers un secondaire public limité et tardif. En outre, au fur et à mesure de l'évolution de la société québécoise et en réponse à ses besoins nouveaux de formation des jeunes générations, on observe un éclatement de l'éducation québécoise en de multiples filières de formation non coordonnées et étanches les unes aux autres, particulièrement au secondaire. Le Conseil de l'instruction publique, en raison de sa juridiction limitée, s'est historiquement révélé incapable de freiner l'émiettement du système d'éducation.

Seules les réformes des années 1960, inspirées par le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, supprimeront durablement ces deux caractéristiques de l'éducation québécoise s'étant développées au cours de la longue période débutant pendant les années du régime de l'Union des deux Canadas et incluant le premier siècle de la Confédération.

Comme la fin annoncée du Conseil supérieur de l'éducation ouvre une nouvelle période dans l'histoire de l'encadrement du système d'éducation du Québec, il y a intérêt à examiner la période qui a précédé la mise en place du Conseil supérieur de l'éducation pour mieux comprendre le rôle des organismes contribuant à l'encadrement du système d'éducation par leurs activités de réflexion et de conseil.

1. L'ÉDUCATION QUÉBÉCOISE PENDANT LA PÉRIODE DE L'UNION (1840-1867)

La période de l'Union joignant sous une seule législature les colonies du Haut- et du Bas-Canada, qui suit l'écrasement par la Grande-Bretagne des Rébellions de 1837-1838 et qui conduira à la conquête du gouvernement responsable en 1848, est un temps de développements importants pour l'éducation pour le Québec, comme du reste pour d'autres institutions publiques allant de l'organisation municipale à l'adoption d'un premier *Code civil* pour le Bas-Canada, future province de Québec.

Il faut préciser qu'avant la période de l'Union, il n'existe pas de véritable système d'éducation au Bas-Canada. Les quelques lois d'éducation adoptées entre 1801 et 1840 sont devenues caduques après l'écrasement des Rébellions et la suspension de l'*Acte constitutionnel* de 1791 qui servait de constitution à la colonie. En fait, l'éducation publique est bien limitée :

- Il n'y a pas d'autorité politique responsable spécifiquement de l'éducation, même s'il existe une Assemblée législative qui s'y intéresse de temps à autre.
- L'offre de services d'éducation dépend du bon vouloir et des initiatives des autorités locales et de l'Église catholique pour les Canadiens français.
- Les établissements d'éducation sont faibles et limités : des écoles primaires publiques existent, mais l'enseignement secondaire et universitaire public est très peu développé.
- Il n'y a pas d'obligation scolaire et la fréquentation des écoles est très variable, surtout des garçons (en 1836, 1500 écoles accueillent environ 42 000 élèves).
- Il n'y a pas de programmes, de manuels, ou de méthodes pédagogiques uniformes.
- Les enseignants ne sont pas méthodiquement qualifiés et leurs conditions de travail sont bien pauvres.
- Le financement de l'éducation est aléatoire.

1.1 Des projets pour organiser l'éducation québécoise

Face à cet état de choses, il s'impose de travailler à une organisation plus réfléchie, plus méthodique, et plus systémique de l'éducation au Bas-Canada. Les années de l'Union seront l'occasion de réflexions sur cet enjeu.

1.1.1 Le plan du rapport Buller de 1838

C'est de l'extérieur que viendra une des premières visions d'ensemble d'un système d'éducation pour le Bas-Canada. Pendant son mandat de gouverneur-général et de haut-commissaire pour l'Amérique du Nord britannique, lord Durham confie à l'un de ses adjoints, Arthur W. Buller, le soin de concevoir un système d'éducation pour le Bas-Canada. Buller entreprend son travail par une enquête sur la situation de l'éducation dans la colonie. Cependant, sa démarche est boycottée par de nombreuses personnes. Aussi son rapport repose-t-il sur une information limitée.

Malgré cette difficulté de départ, le rapport Buller de novembre 1838 énonce un projet global et structuré de système d'éducation pour le Bas-Canada. Si ce plan provoque une levée de boucliers chez les Canadiens français et le clergé catholique, il comporte tout de même des idées qui seront reprises pendant la période de l'Union et qui contribueront à structurer le système d'éducation québécois jusqu'aux réformes des années 1960. Buller propose donc les orientations suivantes pour organiser l'éducation :

- Une école publique unique gratuite en anglais, pour francophones et anglophones, notamment pour assimiler les Canadiens français comme le préconise Lord Durham.
- Un système scolaire complet : primaire, secondaire, supérieur, avec des écoles normales et avec une université à Québec.
- Un financement reposant sur une taxe locale et des subventions gouvernementales, selon le nombre d'enfants de 5 à 14 ans des districts scolaires.
- Des inspecteurs d'école laïques.
- Des commissaires scolaires élus localement parmi les propriétaires avec mandat de gérer les écoles, d'embaucher les enseignants, de veiller au calendrier scolaire.
- Un Bureau central d'éducation pour les deux Canadas avec un surintendant nommé par le gouvernement et imputable.

Comme on le verra, plusieurs de ces idées seront mises en application pendant la période de l'Union.

1.1.2 La commission parlementaire d'enquête sur l'éducation de 1853

Malgré la réalisation de certaines réformes durant la première décennie du régime de l'Union, tel que rappelé ci-après, un nouvel effort d'analyse de la situation réelle de l'éducation au Bas-Canada et d'identification de réformes ou de développements désirables apparaît nécessaire. C'est ainsi qu'en 1853, la législature mandate à cette fin une commission parlementaire d'enquête formée de députés et présidée par l'un d'eux, le député Louis-Victor Sicotte.

Comme avait tenté de le faire Arthur W. Buller en 1838, la commission Sicotte veut d'abord savoir où en est rendue l'éducation au Bas-Canada. Une enquête en 24 questions auprès des curés et ministres du culte ainsi que des secrétaires-trésoriers des commissions scolaires révèle des problèmes majeurs :

- À peine un quart des enseignants sont qualifiés (422/1901).
- La moitié des commissaires scolaires sont analphabètes (502/1025).
- Il n'y a pas d'uniformité des manuels, quand même il y a des livres dans l'école.
- Le contenu de l'enseignement et les méthodes pédagogiques mises en œuvre varient selon les enseignants.
- L'absentéisme et l'abandon scolaire sont très importants et très peu d'élèves passent au secondaire.
- Les inspections d'écoles sont superficielles.
- Ce qui peut tenir lieu de direction du système, soit le surintendant de l'instruction publique, est sans pouvoirs réels et efficaces.
- La loi scolaire ne fonctionne pas bien et les résultats sont « loin d'être aussi désirables qu'ils devraient l'être. »

Sur la base de ces constatations peu édifiantes, la commission Sicotte formule un ensemble de recommandations structurantes susceptibles de mettre en place un vrai système d'éducation qui soit performant et bien soutenu par l'autorité publique. Parmi ces recommandations, on peut citer notamment les suivantes :

- L'institution d'une direction active, énergique et intelligente de l'éducation publique avec droit d'initiative.

- La nomination d'inspecteurs d'écoles compétents, indépendants des autorités locales, rétribués pour un travail à temps complet.
- L'élection de trois commissaires par commission scolaire ayant au moins le même niveau d'instruction que les élèves, pour faire disparaître les commissaires analphabètes.
- La création d'écoles normales de formation du personnel enseignant à Montréal et à Québec.
- L'institution du Bureau d'examineurs des candidats à l'enseignement dans chaque district judiciaire présidé par des inspecteurs d'écoles.
- Des salaires décents et la retraite après 30 ans pour les enseignants.
- L'accroissement du budget de l'éducation.

Pour encadrer et orienter ce système d'éducation, la commission Sicotte propose la création d'un « Conseil de l'instruction publique ». Ce conseil aurait principalement pour mandat :

- D'appliquer les lois de l'éducation et de formuler des suggestions pour améliorer les choses.
- D'assurer l'uniformité des manuels scolaires et des méthodes d'enseignement.
- D'examiner les rapports des inspecteurs d'écoles.
- D'organiser les cycles d'études.

Le rapport est reçu et accepté par la législature le 6 juin 1853. Il conduira à des réformes qui s'ajoutent à des développements institutionnels déjà réalisés depuis le rapport Buller.

1.2 Mise en place d'éléments d'un système d'éducation pendant l'Union

En effet, la période de l'Union voit la mise en place de plusieurs éléments d'un système d'éducation qui durera jusqu'aux années 1960. Même si le Haut- et le Bas-Canada sont placés sous une seule législature, un seul conseil des ministres et un seul gouverneur général, les lois et l'organisation de l'éducation seront différenciées selon les deux parties du Canada-Uni. Il est important de signaler qu'avec la période de l'Union débute, dans le Bas-Canada, la réalité d'une mainmise de l'Église catholique sur la plus grande partie de l'éducation dispensée à la population canadienne-

française catholique. C'est aussi une période où plusieurs communautés religieuses de France se consacrant à l'éducation des jeunes sont invitées à s'installer au Bas-Canada.

1.2.1 Éléments de base

On peut identifier quatre composantes institutionnelles initiales du système scolaire mis en place pendant la période de l'Union. Il s'agit d'institutions qui dureront jusqu'aux réformes de la Révolution tranquille et même jusqu'aux années récentes dans le cas des commissions scolaires :

(1) Des lois de 1841, 1845 et 1846 confirment le principe de la gestion locale des écoles primaires publiques, amorcé avant l'Union, cette fois par des commissions scolaires, avec possibilité de commissions scolaires distinctes pour les minorités religieuses, ce qui constitue la reconnaissance d'un droit à la dissidence. Les commissions scolaires sont formées de commissaires élus par les propriétaires (sauf à Montréal et à Québec jusqu'en 1973). Ces commissaires assument les responsabilités suivantes :

- Assurer la construction des écoles.
- Embaucher des enseignants.
- Fixer la taxe scolaire sur les propriétés (qui sera complétée par des subventions gouvernementales). Cette taxation provoque chez de nombreux propriétaires une violente opposition, qui a été appelée la « Guerre des éteignoirs », se manifestant par diverses formes d'action directe allant du vol de documents à l'incendie criminel visant à empêcher l'établissement et la perception de la taxe scolaire.
- Déterminer les programmes, les manuels et les règlements des écoles.
- Inspecter des écoles sous leur juridiction.
- Produire un rapport annuel.

Il est approprié de signaler que l'enseignement secondaire échappe pour encore un temps aux commissions scolaires et il est dispensé, jusqu'aux réformes des années 1960, surtout par des collèges relevant de congrégations religieuses et des petits séminaires sous l'autorité des évêques. L'enseignement supérieur relève des universités autonomes (McGill depuis 1821, Bishop's 1851, Laval 1852). Laval contrôle les collèges et les petits séminaires franco-catholiques puisque c'est elle qui attribue le baccalauréat.

(2) Nomination dès 1842 par le gouvernement d'un « surintendant de l'instruction publique » avec le mandat suivant:

- Distribuer les fonds de la législature pour l'éducation primaire.
- Contrôler les édifices scolaires.
- Formuler des suggestions aux commissions scolaires.
- Produire un rapport annuel pour l'Assemblée législative.

(3) Institution de bureaux d'examineurs des candidats à la profession enseignante pouvant obtenir trois niveaux de brevets.

(4) En 1851, adoption d'une loi instituant l'inspection des écoles et comportant les dispositions suivantes :

- Nomination de 23 inspecteurs par le gouvernement en 1852, sous l'autorité du surintendant de l'instruction publique et avec pouvoirs de juges de paix.
- Visite des écoles aux trois mois.
- Vérification de l'application des lois, des manuels, de la pédagogie et de la compétence des enseignants, ainsi que des comptes financiers.
- Rapports au surintendant et production de statistiques.

(5) La période de l'Union est aussi marquée par la consolidation (McGill) ou la création d'universités (Bishop's comme « *college* » en 1843, puis comme université avec « charte royale » en 1853, Laval avec « charte royale » en 1852), ainsi que par la création de collèges classiques assurant l'enseignement secondaire (p. ex. Joliette en 1847, Sainte-Marie à Montréal en 1848).

1.2.2 Développements dans la suite du rapport Sicotte

Le rapport de la commission parlementaire d'enquête sur l'éducation ou rapport Sicotte est reçu et accepté par la législature le 6 juin 1853. Il en résultera la mise en place d'autres caractéristiques du système scolaire québécois d'avant la Révolution tranquille :

En premier lieu, en 1856, une loi créant le Conseil de l'instruction publique est proposée par Georges-Étienne Cartier et adoptée par la législature de l'Union. Cette loi établit une première autorité centrale sur l'orientation et la réglementation de

l'éducation primaire publique et sur la qualification du personnel enseignant. Il s'agit d'une innovation de portée considérable pour l'éducation publique primaire.

En effet, la loi prévoit :

- La nomination par le gouvernement de 11 à 15 membres formant le nouveau conseil lequel doit fonctionner sous la présidence du surintendant de l'instruction publique.
- La détermination des pouvoirs du Conseil de l'instruction publique, c'est-à-dire que le Conseil est doté des pouvoirs suivants :
 - Le pouvoir de fixer les règles régissant son propre fonctionnement (sujet à approbation par le gouvernement).
 - Le pouvoir d'adopter des règlements généraux s'appliquant aux écoles publiques, sujets à l'approbation du gouvernement, sur les matières suivantes :
 - Écoles normales (admission, formation, certificats accordés).
 - Écoles publiques : organisation, discipline, classification des établissements.
 - Rapports à fournir au surintendant.
 - Manuels, instruments pédagogiques.
 - Bureaux d'examineurs.
 - Certification des enseignants, registre des enseignants qualifiés, révocation d'enseignants.

Le système d'éducation public sera donc encadré par un organisme central doté de pouvoirs réglementaires destinés entre autres à assurer l'uniformité et la qualité de l'instruction publique dispensée aux enfants.

Les premiers membres du Conseil sont nommés en 1859 par le gouvernement. Il s'agit de 11 catholiques, dont trois membres du clergé, et de quatre protestants (dont deux membres du clergé). Cette composition sera modifiée avant d'arriver à celle caractérisant le Conseil pendant le premier siècle de la Confédération.

En deuxième lieu, des améliorations sont apportées à la condition professionnelle des enseignants. Ainsi, en 1856, un régime de retraite est établi pour le personnel enseignant. En janvier 1857 paraît le premier numéro du *Journal de l'instruction publique*. Il s'agit ici d'une initiative du surintendant de l'instruction publique, Pierre-Joseph-Olivier Chauveau.

En troisième lieu, trois écoles normales préparant à la carrière de l'enseignement sont établies en 1857. Il s'agit de l'École normale Jacques-Cartier à Montréal pour hommes, de l'école de l'université Laval à Québec pour hommes (une section pour femme étant assurée par les Ursulines sous la supervision de Laval), et d'une école de McGill). Ces écoles normales établies ultérieurement dans diverses régions seront absorbées par

les universités dans le sillage de la création de l'Université du Québec et de ses constituantes en 1968 et 1969.

Ainsi, la période de l'Union se trouve marquée par la mise en place de composantes importantes de l'éducation québécoise, bien qu'en pièces détachées et sans une autorité centrale responsable de l'ensemble aux divers ordres de formation.

2. L'INTERMÈDE DES PREMIÈRES ANNÉES DE LA CONFÉDÉRATION (1867-1875)

La première décennie du régime de la Confédération, de 1867 à 1875, peut être décrite comme une espèce d'intermède. En effet, c'est la seule période, entre 1840 et 1964, pendant laquelle existe au Québec un ministère de l'instruction publique.

En effet, en 1868, le premier ministre du Québec, Pierre-Joseph-Olivier Chauveau, qui fut lui-même surintendant de l'instruction publique de 1855 à 1868, propose un projet de loi créant un ministère de l'instruction publique. Même si le projet suscite l'opposition de l'Église catholique, l'Assemblée législative l'adopte et Chauveau, déjà premier ministre, prend la responsabilité du nouveau ministère. Il faut signaler que les Anglo-protestants du Québec ne sont pas davantage enchantés par la création du ministère, car ils tiennent à conserver le plein contrôle de l'éducation dispensée à leurs enfants. Outre la création de ce ministère, l'Assemblée législative apporte en 1869 des ajustements au Conseil de l'instruction publique. Le nombre de membres est porté à 21, soit 14 catholiques et 7 protestants. De plus, deux comités sont créés au sein du Conseil, un comité catholique et un comité protestant.

La vie du ministère de l'Instruction publique sera brève. À la fin de l'année 1875, le premier ministre Charles-Eugène Boucher de Boucherville, vainqueur aux élections générales du 7 juillet précédent, leader de la composante ultramontaine du parti conservateur et appuyé par le clergé catholique, fait adopter une loi, sanctionnée le 25 décembre, abolissant le ministère de l'Instruction publique, et remplaçant le ministère par un Département de l'instruction publique et le ministre par un surintendant. De nouveaux ajustements sont apportés au Conseil de l'instruction publique : les deux comités confessionnels sont maintenus et le comité catholique, en particulier, sera désormais formé des tous les évêques de la province, *ex-officio*, et d'un nombre égal de laïques nommés par le gouvernement. Une précision importante s'ajoute : les évêques peuvent se faire remplacer en cas d'absence, mais non les membres laïques. Le surintendant et le département de l'instruction publique se voient assigner le mandat d'appliquer les décisions du Conseil, soit, dans la pratique, de chacun des deux comités confessionnels.

Au terme de cet intermède défini par l'existence fort brève d'un ministère et d'un ministre de l'Instruction publique, l'Église catholique a donc pris le contrôle complet

de l'enseignement public primaire et éventuellement secondaire, sans pour autant avoir une juridiction sur toute l'éducation québécoise. Mais l'État s'est en quelque sorte subordonné à l'Église pour une bonne partie du domaine de l'éducation.

En 1897, le nouveau premier ministre libéral Félix-Gabriel Marchand est résolu à remettre en place un ministère de l'instruction publique. L'Église catholique, les évêques en particulier dont M^{gr} Bruchesi de Montréal, s'opposent féroce-ment au projet. Les débats ont des échos jusqu'au Saint-Siège à Rome. La majorité libérale à l'Assemblée législative approuve le projet de loi. Cependant, le 10 janvier 1898, la majorité conservatrice du Conseil législatif (équivalent québécois jusqu'en 1968 du Sénat fédéral composé de membres nommés) rejette le projet de loi. Aucun gouvernement québécois n'osera relancer l'idée d'un ministère responsable de l'éducation avant le rapport Parent.

3. LE SIÈCLE DE LA CONFÉDÉRATION (1867-1964)

Les composantes institutionnelles du système d'éducation installées pendant la période de l'Union et la première décennie de la Confédération demeureront en place pour l'essentiel pendant le premier siècle de cette Confédération jusqu'aux réformes des années 1960 et en particulier jusqu'à la création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'Éducation en 1964.

3.1 Un Conseil de l'instruction publique à deux têtes

Pendant le siècle allant de 1875 à 1964, le Conseil de l'instruction publique est une créature à deux têtes. Pour être exact, ce sont les deux comités confessionnels qui exercent l'autorité sur l'éducation de base au Québec. À compter de 1875, ce sont vraiment les deux comités confessionnels, indépendants et séparés l'un de l'autre, qui dirigent leurs systèmes d'éducation, *car, entre 1908 et 1960, le Conseil lui-même ne tiendra aucune réunion*, aussi étonnant que cela puisse paraître. Il s'ensuit un état de coexistence de deux systèmes d'éducation, le catholique et le protestant, deux systèmes étanches l'un à l'autre et se développant chacun selon sa propre logique et ses propres valeurs. Les Anglo-protestants du Québec contrôlent pleinement leur système d'éducation comme l'Église catholique contrôle l'enseignement public primaire et les éléments éventuels de secondaire public. Séparément des comités confessionnels, l'Église catholique contrôle aussi le secondaire privé et les universités de langue française.

3.2 Décisions majeures des comités confessionnels : l'exemple du comité catholique

À compter de 1875, le comité catholique adopte une série de décisions structurantes sur l'éducation publique primaire et secondaire. L'autorité du comité se manifeste principalement par les décisions sur les programmes d'études primaires et éventuellement secondaires. Les plus importantes décisions du comité catholique peuvent se résumer comme suit :

- 1888 : Organisation de l'enseignement primaire en quatre années suivies du « cours modèle » de deux ans et du « cours académique » de deux ans.
- 1905 : Réforme des programmes pour un primaire de huit ans.
- 1915 : Approbation du principe de maternelles non obligatoires.
- 1923 : Nouveau programme primaire de 6 ans avec deux années à option (agricole, industriel, commercial, etc., et aussi pour les filles avec en plus l'option des « arts familiaux »).
- 1929 : Ajout de trois années au cours primaire le portant à onze ans (mais sans admissibilité de droit dans toutes les facultés universitaires).
- 1937 : Ajustements mineurs au programme.
- 1956 : Refonte du cours secondaire conduisant à une 12^e année en 1960, avec options, pour les garçons (général, commercial, scientifique, classique, agricole, industriel) et pour les filles (général, commercial, scientifique, classique et « arts familiaux »).

Il faut bien souligner qu'en adoptant la réglementation des programmes d'études des ordres primaire et secondaire publics, le comité catholique joue le rôle d'un ministère de l'instruction publique pour ces ordres. Mais, le comité catholique échappe à l'imputabilité d'un ministre devant l'instance élue représentative de la population. Concrètement, ce sont ainsi les évêques qui décident du contenu de l'éducation publique primaire et secondaire sans avoir de comptes à rendre.

3.3 Compétence et autorité limitées du Conseil de l'instruction publique et des comités confessionnels

Malgré l'hégémonie de l'Église catholique et sa recherche constante d'une main mise puissante sur l'ensemble de l'éducation des Canadiens français et malgré le contrôle serré et très autonome de la minorité anglo-protestante sur ses propres

établissements d'enseignement, la compétence et l'autorité des comités confessionnels, notamment le catholique, demeurent limitées et partielles. Plusieurs raisons expliquent les limites du C.I.P. et de ses comités confessionnels.

3.3.1 Interventions du pouvoir politique en éducation

En premier lieu, malgré la puissance de l'Église catholique au Québec, le pouvoir politique intervient en éducation, parfois en rivalité avec le Conseil de l'instruction publique, et malgré l'absence d'un ministère véritablement responsable de l'éducation. Les gouvernements québécois successifs multiplient les interventions en éducation, de plusieurs manières différentes. Ce sont autant de décisions affectant l'éducation québécoise qui échappent au contrôle des comités confessionnels. Parmi ces interventions du pouvoir politique indépendantes des comités confessionnels, on peut notamment signaler :

(1) Des décisions législatives et réglementaires : l'Assemblée législative adopte de temps à autre des lois sur les commissions scolaires, sur les élections scolaires et sur diverses questions ne mettant pas en cause l'architecture générale du système d'éducation. En 1943, l'Assemblée législative à majorité libérale adopte la scolarité obligatoire de 6 à 14 ans.

(2) Des décisions relatives au financement des commissions scolaires et des autres établissements d'éducation.

(3) La nomination et révocation des inspecteurs par le gouvernement.

(4) Le choix des manuels scolaires par le gouvernement (selon des listes approuvées par les comités confessionnels).

(5) La certification des enseignants (Bureau central à compter de 1898, écoles normales à compter de 1939).

Le pouvoir politique québécois n'a donc pas renoncé à toute responsabilité en matière d'éducation, même s'il a abandonné d'autres et cruciales responsabilités aux comités confessionnels du C.I.P.

Outre ces décisions législatives, réglementaires, financières, et administratives, l'État intervient directement en éducation par la création d'un réseau de plus en plus développé d'écoles de métier et d'écoles techniques à *l'extérieur* des commissions scolaires et *hors la juridiction du Conseil de l'instruction publique* et de ses comités confessionnels :

- 1892 : École de laiterie à Saint-Hyacinthe et école d'agriculture à Oka.

- 1907 et après : Écoles techniques dans de multiples villes (Montréal, Québec, Shawinigan, Trois-Rivières, Hull).
- 1910 : École des Hautes études commerciales de Montréal.
- 1922 : Écoles des Beaux-arts, Montréal et de Québec.
- 1926 : Corporation des écoles techniques pour encadrer et articuler ensemble les écoles gouvernementales.

À la fin de la période, il existe une quarantaine d'écoles de métier et techniques. À l'égard de ces écoles, divers ministères assument des responsabilités (Agriculture; Industrie et commerce; Chasse et pêche; Mines; Terres et Forêts; Travail; Secrétaire provincial.)

En plus, en 1946 le gouvernement crée le ministère de la Jeunesse et du Bien-être social à qui il confie la responsabilité des écoles gouvernementales. C'est certainement un noyau de ministère de l'Éducation. C'est le ministère que Jean Lesage attribuera à Paul Gérin-Lajoie lors de la formation du gouvernement libéral le 5 juillet 1960, en lui remettant aussi des responsabilités d'autres ministères en matière d'éducation.

3.3.2 Composantes du système d'éducation échappant aux comités confessionnels et au C.I.P.

En deuxième lieu, avec le passage du temps, l'évolution de la société québécoise, les besoins nouveaux de formation pour répondre à des besoins nouveaux du marché du travail, et aussi certains privilèges anciens, ont pour conséquences que des composantes de plus en plus nombreuses de l'éducation québécoise échappent à la juridiction des comités confessionnels. Outre les écoles gouvernementales de métiers et de techniques, on peut citer comme exemples d'établissements d'éducation échappant à la juridiction du C.I.P. :

- Les établissements d'enseignement secondaire privé général ou spécialisé (collèges classiques, petits séminaires, juvénats de congrégations religieuses, instituts familiaux).
- Des écoles professionnelles privées de tous genres (p. ex. « business schools », des écoles de « secrétariat médical et légal », des écoles de décoration intérieure, des écoles de métier de services personnels tels la coiffure ou le vêtement, des écoles techniques privées par exemple en radio et télévision, des écoles de culture personnelle, etc.).
- Des écoles pour enfants ayant des limitations les empêchant de suivre l'éducation commune.

- Des écoles d'infirmières rattachées à des hôpitaux.
- Des conservatoires de musique et d'art dramatique.
- De grands séminaires préparant les membres du clergé (catholique et aussi protestant).
- Des universités.

En somme, les comités confessionnels ont le contrôle de morceaux importants et essentiels de l'éducation primaire et secondaire publique, mais de nombreux autres types d'établissements fonctionnent de manière indépendante de ces comités et se rapportent à d'autres autorités.

3.3.3 Un curieux fonctionnement du Conseil de l'instruction publique

Le fonctionnement du Conseil de l'instruction publique est curieux. Entre 1875 et 1908, il y a 13 réunions du C.I.P. plénier, mais aucune entre 1908 et 1960. En revanche, quand le Conseil a des raisons de s'inquiéter à propos de son avenir, après l'arrivée au pouvoir des Libéraux de Jean Lesage en 1960, le Conseil tient quatre réunions plénières avant son abolition en 1964, notamment pour définir son point de vue sur les réformes souhaitables. Donc, pendant 52 ans, toute la place est occupée par les deux comités confessionnels. Cette absence de réunions plénières du C.I.P. semble une manière de dire que les différences de langue et de religion rendent inutile tout échange sur des enjeux communs relatifs à l'éducation de la jeunesse du Québec.

3.4 Émiettement et problèmes majeurs du système d'éducation québécois au milieu du XXe siècle

Au milieu du XX^e siècle, après plus de 75 ans du régime des comités confessionnels comme autorité essentielle sur l'enseignement public primaire et secondaire, le système d'éducation du Québec souffre de multiples problèmes majeurs, particulièrement dans le cas des Franco-catholiques.

Le plus évident de ces problèmes est l'émiettement de l'enseignement franco-catholique au secondaire. Au milieu des années 1950, un éducateur s'emploie à faire valoir que « bien que l'on ait soutenu le contraire, en ces derniers temps et en haut lieu, le cours primaire de l'école canadienne-française aboutit quelque part, conduit à des voies nombreuses ». Dans l'organe de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, *La Revue scolaire*, Louis-D. Gadoury dresse un inventaire de toutes les possibilités de formation secondaire et même postsecondaire qui s'offrent aux élèves du primaire ayant réussi, selon les cas, la 7^e, la 9^e ou la 12^e année. Le tableau qui suit résume l'inventaire de Gadoury :

ÉMIETTEMENT DU SYSTÈME D'ÉDUCATION QUÉBÉCOIS À LA FIN DES ANNÉES 1950

Niveau atteint	Garçons	Filles
7 ^e année	8 ^e et 9 ^e années du primaire Cours classique régulier Cours secondaire moderne École moyenne d'agriculture Écoles de métier du gouv. Juvénat de frères éducateurs	8 ^e et 9 ^e années du primaire Cours universitaire ou lettres-sciences Institut familial moyen École des métiers féminins
9 ^e année	Cours primaire supérieur (avec options) École technique de Montréal École centrale de métiers commerciaux École du meuble École de l'automobile Métiers du bâtiment Métiers de chaussure ou textile Cours de garde-forestier, garde-chasse, garde-pêche Cours de mesurage et classification du bois	Cours primaire supérieur (avec options) Institut familial supérieur 4 ans École centrale des métiers commerciaux Collège commercial ou « Business College »)
12 ^e année	Baccalauréat ès arts (4 ans) École des arts graphiques École du meuble (artisanat) École d'apprentissage horticole Institut Teccart Radio et télévision Chimie et teinture des textiles Technique en papeterie École de marine École polytechnique Faculté des sciences Institut agricole d'Oka École de médecine vétérinaire Faculté d'arpentage et de génie forestier École supérieure des pêcheries École des HEC Écoles normales École des beaux-arts Conservatoire de musique et d'art dramatique Faculté de musique École d'optométrie Cours de technologie médicale Collège militaire royal	Institut familial universitaire : École de pédagogie familiale, École des Sciences ménagères, École des Sciences domestiques Écoles normales École des beaux-arts Cours de décoratrice d'intérieur Conservatoire de musique et d'art dramatique Faculté de musique École des HEC Cours d'infirmière ou de garde-malade Institut de diététique Faculté des sciences Cours classique Écoles de secrétariat

SOURCE : Louis-D. Gadoury, « Où mène le cours primaire », *La Revue scolaire*, avril-juin 1954, p. 19-20
In : CORBO Claude, *Repenser l'école. Une anthologie des débats sur l'éducation au Québec de 1945 au Rapport Parent*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « PUM-Corpus », 2000, p. 111-114.

Quel qu'ait été l'objectif de l'auteur de l'inventaire des possibilités de formation secondaire et postsecondaire que résume ce tableau, il en ressort surtout un inventaire des problèmes de l'enseignement québécois franco-catholique au milieu du XXe siècle :

- Fouillis des lieux de formation secondaire révélé par la multiplicité des établissements d'enseignement non coordonnés aux statuts divers, publics ou privés, confessionnels ou laïques, gratuits ou non, pour garçons ou pour filles, et relevant d'autorités diverses.
- Fouillis des programmes de formation au secondaire admettant des élèves sur la base de niveaux différents de formation primaire, certains réservés aux garçons, d'autres aux filles, différents chez les Franco-catholiques et chez les Anglo-protestants, sans voie de passage aisées entre les programmes, conduisant à des certifications différentes, et ne débouchant pas sur les mêmes études postsecondaires.
- Fouillis des autorités gouvernementales (ministères variés), publiques (comités confessionnels), ou privées (universités sur les collèges classiques et petits séminaires ou congrégations religieuses) ayant juridiction sur ces établissements de formation et sur les programmes secondaires et même postsecondaires.

Ces fouillis conjugués entraînent des inégalités d'accès et d'issues puisque, par exemple, seul le cours classique régi par les facultés des arts des universités francophones donne accès de droit à toutes les facultés universitaires, notamment les plus prestigieuses (droit, médecine), et puisque, aussi, de multiples formations secondaires cul-de-sac n'offrent pas de possibilité de formation supérieure sans un lourd fardeau de nouvelle formation secondaire.

À ces problèmes de formation s'ajoutent d'autres problèmes qui sont discutés à répétition durant les années 1950 :

- Sous-financement dans l'ensemble du système d'éducation.
- Sous-scolarisation des Québécois francophones.
- Formation et conditions professionnelles difficiles de la profession enseignante.
- Hégémonie de l'Église catholique sur l'éducation des Québécois francophones sans imputabilité à des organismes publics.

Dans ces conditions, les réformes de l'éducation sont inévitables et elles prendront souvent l'allure d'un dynamitage d'embâcles en vue d'une reconstruction en profondeur de l'éducation québécoise.

4. DÉBATS DES ANNÉES 1950 ET PRÉPARATION DES RÉFORMES DES ANNÉES 1960

Depuis les lendemains de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'aux audiences publiques tenues par la Commission Parent instituée en 1961, en passant par la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay, 1953-1956) qui suscite beaucoup de mémoires sur l'éducation, des débats publics de plus en plus intenses se font jour au Québec sur tous les enjeux de l'éducation. Tous les grands enjeux sont débattus dans de multiples milieux :

- Sous-scolarisation des Canadiens français.
- Fouillis et éclatement des programmes et des structures et nécessité d'une vision actualisée de l'éducation à tous les niveaux.
- Sous-financement.
- Formation, qualification et conditions de travail du personnel enseignant.
- Hégémonie de l'Église catholique et laïcisation nécessaire de l'éducation.
- Absence d'une autorité politique et d'une instance de réflexion et de conseil ayant juridiction sur *l'ensemble* du système.

4.1 Une première tentative de réorganiser le système

Une première tentative de réorganiser le système d'éducation public des Franco-catholiques survient au début des années 1950. Le comité catholique en vient ainsi à reconnaître le caractère de plus en plus intolérable de l'émiettement de l'éducation franco-catholique. Le comité crée en 1952 un « Sous-comité de coordination de l'enseignement à ses divers degrés ». Après un an de travaux, le sous-comité remet un rapport comportant une trentaine de recommandations touchant tous les ordres de formation de la maternelle à l'université. Ces recommandations se développent à partir de deux grandes lois que le sous-comité juge nécessaires pour mettre en place un système d'éducation cohérent :

- La loi de la « coordination sur le plan vertical » qui s'énonce comme suit : « Le passage d'un niveau donné d'enseignement à un niveau supérieur, soit de formation générale, soit de formation technique, doit pouvoir s'effectuer normalement », donc sans vide entre deux niveaux se suivant, sans répétitions inutiles, et assurant le passage à la vie professionnelle ou à des études supérieures.

- La loi de la « coordination sur le plan horizontal », à savoir : « Le passage d'un type d'institution ou de cours à un autre de même niveau doit pouvoir s'effectuer avec un minimum de perte de temps et de difficultés d'adaptation », en différant le plus possible la spécialisation et en limitant les différences entre programmes à l'essentiel.

Il faudra attendre les travaux de la commission Parent pour que ces idées soient reprises, approfondies et transformées en réformes structurelles du système d'éducation.

4.2 Les débats et les idées de réforme des années 1950

Les débats et les idées de réforme qui se font entendre durant les années 1950 conduisent de plus en plus clairement à une remise en cause de la structure du Conseil de l'instruction publique et de ses comités confessionnels. Sur le plan de la vision, de l'orientation générale et de la philosophie de l'éducation et de son encadrement, trois grands thèmes ressortent :

1. Nécessité d'une enquête publique sur l'éducation québécoise

L'idée apparaît au début des années 1950 qu'il faut procéder à une enquête publique d'envergure et en profondeur sur l'état et les besoins du système d'éducation québécois. À titre d'exemple, c'est une recommandation formelle de la Commission Tremblay en 1956. C'est aussi une recommandation de la Conférence provinciale sur l'éducation qui, en 1958, tient des assises les 7, 8 et 9 février 1958 qui regroupent un grand nombre d'acteurs et de parties prenantes de l'éducation. Surtout, cette idée devient un engagement électoral du programme du Parti libéral en 1960 : « Article 9. Création d'une commission royale d'enquête sur l'éducation ». Élu le 22 juin 1960, le Parti libéral fera adopter en mars 1961 une loi créant la Commission royale d'enquête sur l'éducation dans la province de Québec qui réalisera progressivement son mandat entre sa création et le début de 1966.

2. Nécessité d'un encadrement politique de l'éducation

De plus en plus de voix se font entendre pour affirmer la nécessité d'un encadrement politique de l'éducation, même si, depuis 1898, aucun gouvernement québécois n'a voulu entreprendre la création d'un ministère unique responsable de l'éducation. Ainsi, en 1954 la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal propose la création d'un « Département de l'éducation nationale » remplaçant le Département de l'instruction publique et ayant compétence sur tous les ordres d'enseignement avec cinq conseils pour les différents ordres (sans parler d'un ministre). En 1956, la Commission Tremblay accueille favorablement la suggestion de SSJBM. Les travaux de la Commission Parent imposent l'examen de la nécessité d'un ministère responsable de

l'ensemble du système d'éducation. Et de multiples mémoires présentés à la Commission Parent préconisent la création d'un ministère de l'éducation, mémoire en provenance de sources diverses : Chambre de commerce du Québec, Confédération des syndicats nationaux, Professeurs d'écoles normales, Association étudiante de l'Université de Montréal, etc.

3. Fin ou réforme en profondeur du Conseil de l'instruction publique

Un consensus de plus en plus large se développe selon lequel il faut repenser en profondeur la structure du C.I.P. et de ses deux comités confessionnels. De multiples modèles alternatifs sont proposés avant les travaux de la Commission Parent :

- 1954 Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal : des conseils pour les différents ordres, dont un conseil de l'enseignement universitaire canadien-français.
- 1954 Université Laval : une commission de l'aide aux universités.
- 1956 La Commission Tremblay reprend l'idée de la SSJBM.
- 1958 La Conférence provinciale sur l'éducation demande une nouvelle manière de nommer les membres laïques.
- 1960 Le programme électoral du Parti libéral du Québec propose par son article 6 la « Création de la Commission provinciale des universités ».
- 1961-1963 Plusieurs mémoires à la Commission Parent abordent aussi la question.

Ainsi, les Ligues du Sacré-Cœur veulent un « Conseil général de l'éducation » avec compétence sur tout ce qui précède l'université, y incluant les écoles gouvernementales. La Chambre de commerce du Québec opte pour un « Conseil supérieur de l'éducation », et des comités confessionnels avec des commissions pour le primaire, le secondaire et l'universitaire. La Fédération des SSJB privilégie un « Conseil national d'éducation » avec juridiction sur toute l'éducation par le moyen de commissions distinctes pour le primaire, le secondaire, le professionnel, l'universitaire, les écoles normales et l'éducation populaire. Les professeurs d'écoles normales recommandent un « Conseil général d'éducation » avec des commissions pour le primaire, le secondaire et l'universitaire.

Le Conseil de l'instruction publique lui-même intervient dans le débat et, avec beaucoup d'assurance et de confiance en son avenir, il demande non seulement son maintien, avec les comités confessionnels afin de préserver la confessionnalité de l'enseignement, mais encore « que ses pouvoirs de direction, de coordination et de surveillance soient plus étendus ».

CONCLUSION

En proposant la création d'un « Conseil supérieur de l'éducation », la Commission Parent tient compte d'un consensus au Québec sur l'utilité d'une telle entité. Il évalue correctement que cette recommandation facilite politiquement dans le contexte de l'époque la création d'un ministère de l'éducation. Le rapport Parent poursuit une tradition institutionnelle québécoise vieille d'un siècle, mais modifie cette tradition en passant d'une instance *décisionnelle* à une instance *consultative* auprès du ministre (recommandation 2)

En dessinant le Conseil supérieur de l'éducation, la Commission Parent propose que le Conseil « fonctionne de façon *unifiée* » (recommandation 3). Il reconnaît que cette instance doit avoir compétence pour l'*ensemble* de l'éducation. Il fournit au Conseil la capacité de traiter de toute l'éducation en lui permettant de constituer des commissions spécialisées (primaire et secondaire, enseignement supérieur, enseignement technique) et d'en nommer les membres [recommandations 23 et 24]. Il permet au Conseil de donner des avis d'initiative et de préparer pour la Législature un « rapport annuel sur l'état et les besoins de l'enseignement dans la province » (recommandation 27). L'incorporation de l'essentiel de ces recommandations dans la loi de 1964 créant le Conseil supérieur de l'éducation donne à l'Organisme les moyens qui lui ont permis de jouer pleinement un rôle majeur dans le développement du système d'éducation du Québec depuis 1964.

Il faut aujourd'hui dire que la loi créant l'INEÉ, et ce, non pas par la mission confiée à ce dernier (voir l'extrait du texte de loi ici-bas¹), mais par le fait d'enlever au Conseil supérieur de l'éducation la mission de conseil relative à l'éducation obligatoire et le transformant dès lors en Conseil de l'enseignement supérieur, rompt avec la vision du Rapport Parent quant à la nature et au rôle de l'instance publique et autonome de conseil et de consultation sur l'éducation québécoise dans son ensemble. Cela comporte des risques pour la cohésion d'ensemble de l'éducation québécoise.

1 « 4. L'Institut a pour mission de promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire, de la formation professionnelle et des services éducatifs pour les adultes. Il exerce cette mission dans le respect de l'expertise en pédagogie des enseignants et des valeurs de rigueur scientifique, d'objectivité, de transparence, d'indépendance, d'ouverture, de probité, d'équité, d'utilisation efficace des ressources ainsi que de coopération avec les organismes qui peuvent y contribuer » (Assemblée nationale, 2023, pp. 18-19).

Assemblée nationale (2023). *Projet de loi n°23 : Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*. Présenté le 4 mai 2023. Principe adopté le 13 septembre 2023. Adopté le 7 décembre 2023. Sanctionné le 7 décembre 2023. Québec, Éditeur officiel du Québec, 38 p.

NOTE : pour les sources des citations de la partie 4 de cet essai, on pourra se reporter à l'ouvrage de Claude Corbo, *Repenser l'école. Une anthologie des débats sur l'éducation au Québec de 1945 au Rapport Parent*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « PUM-Corpus », 2000. On consultera aussi l'ouvrage de Louis-Philippe AUDET, *Histoire du Conseil de l'instruction publique*, Montréal, Éditions Leméac, 1964.

Pour citer ce document :

Corbo, Claude (2024). *Au temps du Conseil de l'instruction publique (1856-1964) : une éducation québécoise éclatée*. Présentation réalisée lors de l'événement soulignant les 60 ans du Conseil supérieur de l'éducation « Garant du passé et porteur d'avenir ». Document inédit. Québec. Lien vers la présentation PPT : <https://www.cse.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2024/12/2-Claude-Corbo.pdf>