

La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)

Résumé

(André Brassard, Ph. D.)

Décrire l'évolution, principalement sur le plan législatif, de la décentralisation en faveur de l'établissement depuis la fin de la décennie 1970 jusqu'à 2006. Examiner le processus qui a conduit à l'adoption du projet de loi 180, lequel amendait la Loi sur l'instruction publique (LIP) en 1997, et mettre en lumière ce qui expliquerait pourquoi l'amendement a été tel. Établir, d'une part, ce qui caractérise en soi et par rapport à la législation antérieure la décentralisation effectuée en faveur de l'établissement par le projet de loi 180 et, d'autre part, la situation qui en a résulté sur le fonctionnement du système. Formuler des considérations qui contribuent à éclairer quelque peu la question de l'autonomie de l'établissement et celle de sa relation à la commission scolaire. Voilà qui résume le contenu de l'étude et en explicite le titre. Outre son introduction, celle-ci est découpée en sept parties.

La première partie précise la signification des principaux termes, dont ceux de décentralisation (et de déconcentration), de responsabilité et de pouvoir (ce sont des attributions administratives), et contient plusieurs précisions techniques.

La deuxième partie traite des législations ou tentatives de législation qui jalonnent la période allant de 1979 à 1988 et qui concernent le partage des attributions administratives, plus particulièrement la décentralisation en faveur de l'établissement, soit: 1) le projet de loi 71 (1979), qui, en premier lieu, créait le conseil d'orientation et instaurait le projet éducatif, faisant de l'établissement le lieu de la gouverne locale de l'éducation et qui, en second lieu, donnait à celui-ci ainsi qu'au directeur une reconnaissance juridique; 2) l'audacieuse proposition du ministre Laurin (1982) en faveur d'une école véritablement autonome et d'une commission scolaire transformée; 3) les reculs successifs par rapport à cette proposition que furent, d'abord, le projet de loi 40 laissé en plan, ensuite le projet de loi 3 adopté en 1984 et déclaré inconstitutionnel ultérieurement et, enfin, le projet de loi 107 adopté en 1988. Tout en donnant à la LIP une nouvelle robe, ce dernier, sur le plan du contenu, ramenait cependant la situation juridique de l'établissement à ce qui, en gros, prévalait depuis 1979, à cette exception qu'il complétait l'attribution à l'établissement de la responsabilité de la gestion de ses ressources. Entre-temps survenait une avancée, la loi de décentralisation de la négociation des conventions collectives (1985). Notons que jusqu'en décembre 1997, la question du partage des attributions administratives au sein du système a toujours été entremêlée avec celle de la professionnalité.

Alors qu'à la suite de l'entrée en vigueur du projet de loi 107 (les dispositions portant sur la professionnalité étant cependant suspendues), l'instance centrale avait cru que la question du partage des attributions administratives était close, le débat sur celle-ci reprenait aussitôt et donnait lieu à nouveau à une intense activité de réflexion-délibération qui s'étend jusqu'au dépôt de l'avant-projet de loi 180. La troisième partie rend compte de cette activité.

La quatrième partie s'intéresse au projet de loi 180. Une première section porte sur le processus d'adoption du projet en se concentrant tout à la fois sur le discours qui semblait faire consensus malgré ses paradoxes ou contradictions et sur les différents discours des principaux groupes d'intérêt qui marquaient leur différence. Une deuxième section circonscrit ce qui caractérise en soi et par rapport à la législation antérieure, les nouvelles dispositions que le projet de loi contenait.

La cinquième partie s'attarde, d'un côté, aux modifications qui ont été apportées à l'état de décentralisation en faveur des établissements depuis 1997 jusqu'à 2006 et, d'un autre côté, à l'épreuve de la réalité que le régime instauré par l'adoption du projet de loi 180 a subie. À cet égard, deux aspects sont abordés : le phénomène qualifié de confiscation de la décentralisation et l'existence du comité sur l'harmonisation des relations entre la commission scolaire et les établissements. La sixième partie livre quelques considérations qui cherchent à éclairer la question de l'autonomie de l'établissement et celle de sa relation à la commission scolaire. Enfin, la conclusion résume l'étude et en dégage les principaux constats. Retenons les suivants.

1. Sur le plan formel, l'établissement a progressivement acquis une certaine autonomie dont le niveau culmine avec l'adoption du projet 180 en 1997. Cette relative autonomie en est une de projet et de moyens. En conséquence et en principe, l'établissement possède une certaine capacité d'adapter son activité aux caractéristiques, besoins et attentes de sa clientèle.
2. Cette autonomie n'a pas été acquise facilement et ne l'a été que progressivement, comme si elle ne s'imposait pas d'emblée.
3. L'autonomie acquise demeure limitée (ou contrainte), encadrée et surveillée.
4. Elle demeure fragile et à des degrés divers, elle a été et est sujette à confiscation. Tout comme l'établissement demeure fragile.
5. En arrière fond, ce sont deux conceptions de la nature de l'établissement qui s'opposent. L'une veut que celui-ci soit autonome et responsable et, en conséquence, jouisse d'un statut d'entité juridique autonome. L'autre considère que l'établissement doit demeurer essentiellement une entité organisationnelle de la commission scolaire et en dépendre sur le plan hiérarchique.
6. Tout au cours des années, dans la foulée des fusions et des restructurations, la commission scolaire est devenue une instance régionale ou supra-locale. La présenter comme un gouvernement local ne convient plus. En outre, l'adoption du projet de loi 180 l'a dégagée de la responsabilité de la prestation des services éducatifs (affirmation qui ne s'applique pas comme telle aux services aux EHDAA). Sa fonction (responsabilité) ou mission principale consiste à organiser les services éducatifs sur un territoire donné. Dans le même temps, la commission scolaire a conservé sa prépondérance institutionnelle et sur le fonctionnement de la gestion. Cette prépondérance et la double fonction d'aide et de contrôle expliqueraient, pour une large part, les conflits et les tensions qui se vivent inévitablement entre la commission scolaire et ses établissements.