

F O N D A T I O N

---

JEAN-CHARLES-BONENFANT

Les parlementaires québécois et leur  
influence sur la réforme de  
l'éducation de 1997

OLIVIER BÉGIN-CAOUCETTE

Assemblée nationale du Québec  
2009

*L'école n'est pas seulement le reflet de la société;  
Elle doit aussi en être le phare.*

Paul Gérin-Lajoie

## Remerciements

La rédaction de cet essai s'étale sur plusieurs mois et le chemin n'aurait pu être parcouru sans une certaine assistance. Tout d'abord, je remercie chaleureusement la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, la coordonatrice Claire Dumais et le directeur du secrétariat du Bureau, Marc Painchaud, de m'avoir permis de travailler à un tel projet de recherche. Je tiens aussi à offrir mes remerciements les plus sincères à Pierre Skilling, à la Direction de la recherche et à la Bibliothèque de l'Assemblée nationale pour leur apport majeur. En outre, je ne pourrais oublier l'aide que m'ont apportée mes collègues boursiers : Marie-Astrid Ospina d'Amours, Pierre-Olivier Legault-Tremblay, Marc-André Turcotte et Pierre-Luc Turgeon. Finalement, j'exprime toute ma gratitude à mon père, Charles E. Caouette, pour avoir développé mon intérêt pour l'éducation, à ma mère, Huguette Bégin, pour son soutien continu et à Véronique Angers pour son amour.

Merci à tous et à vous qui prendrez le temps de lire ces quelques pages!

Olivier Bégin-Caouette

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Résumé/Abstract</b> .....	<b>p.4</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>p.5</b>
Objectif	
Contexte historique	
<b>1. Contexte théorique et méthodologie</b> .....	<b>p.10</b>
1.1. Définir « influence »	
1.2. Définir le contenu de la réforme	
1.3. La réforme de l'éducation comme politique publique	
1.4. Les étapes du processus de réalisation d'une politique publique	
1.5. Les acteurs dans la réalisation d'une politique publique	
1.6. Méthodologie	
<b>2. Présentation et analyse</b> .....	<b>p.18</b>
2.1. Influence du pouvoir législatif sur le contenu de la réforme	
2.2. Influence du pouvoir législatif sur le processus de réalisation de la réforme	
<b>3. Interprétation et discussion</b> .....	<b>p.36</b>
3.1. Établir dans quelle mesure le pouvoir législatif a influencé la réforme	
3.2. Identifier l'organe législatif le plus influent	
3.3. Circonscrire dans le temps l'influence du pouvoir législatif	
3.4. Comparer l'influence sur le contenu et celle sur le processus	
3.5. Réfléchir à ce qui favoriserait une plus grande influence du pouvoir législatif	
<b>Conclusion</b> .....	<b>p.45</b>
Retour	
Lacunes	
Quantification de l'influence	
Piste de recherche	
Finalement, la réforme...	
<b>Annexe A</b> .....	<b>p.48</b>
Controverse relative aux organismes consultatifs	
<b>Annexe B</b> .....	<b>p.49</b>
Interrelations entre les acteurs politiques de la réforme	
<b>Références</b> .....	<b>p.54</b>

## **Résumé**

Cet essai se base sur la théorie systémique afin d'analyser l'influence qu'ont eu les parlementaires sur le contenu de la réforme de l'éducation de 1997 et sur son processus de réalisation. La compilation du verbatim du travail parlementaire entourant la réforme (1994-1999) montre que de nombreux mécanismes législatifs ont permis aux députés d'influencer le contenu de la réforme et sa réalisation. Tout d'abord, nous notons que les lois du Parlement encadrent tout le processus. De plus, la Commission de l'éducation est l'instance qui exerce la plus grande influence et cette influence est, d'ailleurs, presque équivalente en ce qui concerne le contenu et le processus. Finalement, l'ascendant des députés est principalement perceptible à l'étape de la formulation de la politique publique.

Mots clés : Éducation, Réforme, Pouvoir législatif, Politique publique, Assemblée nationale du Québec

## **Abstract**

This essay attempt to analyze what influence on the 1997 Quebec Education Reform the representatives of the Quebec National Assembly can have. More precisely, this research is built on the Systemic Theory and observes distinctly the impact on the content of the reform and on its realization process. The analysis of the verbatim (1994-1999) shows that there exist a lot of legislative mechanisms that the representatives can use to distort the reform. First of all, the process was created by laws voted by the Parliament. Moreover, during the process, the Education Committee has been the most effective legislative body. Also, the influence on the content and on the process is similar and, finally, the representatives influence mostly the reform at the stage of the policy formulation.

Key words: Education, Reform, Legislative Power, Public Policy, Quebec National Assembly

## INTRODUCTION

*Note : le présent essai utilise les acronymes suivants : CE (Commission permanente de l'éducation de l'Assemblée nationale), CEGE (Commission des États généraux sur l'éducation), CSE (Conseil supérieur de l'éducation), MEQ (Ministère de l'éducation du Québec), MELS (Ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports).*

L'éducation se comprend dans le désir qu'entretient chaque société de transmettre ses savoirs, ses habiletés et ses valeurs aux générations suivantes. Ces générations peuvent alors faire avancer la société et celle-ci peut établir les bases de sa conservation. Dans la plupart des sociétés, ce jeu d'échange se concrétise au niveau des autorités politiques qui encadrent l'éducation et qui, dans les démocraties, sont redevables devant les citoyens.

Au Québec, la démocratie s'exprime, entre autres, au sein d'institutions de type Westminster et une séparation souple des pouvoirs<sup>1</sup>. Ainsi, l'Assemblée nationale – la Nation assemblée – délègue certaines de ses prérogatives, dont celles du domaine de l'éducation, au groupe parlementaire formant le gouvernement, organe suprême du pouvoir exécutif. Par conséquent, dans de nombreux cas, dont celui de la réforme de l'éducation de 1997, le pouvoir exécutif est initiateur et promoteur du changement scolaire et de l'adaptation aux nouvelles réalités économiques, politiques et sociales. La réforme de l'éducation porte d'ailleurs quelquefois le nom de la « Réforme Marois » du nom de la ministre qui l'a mise en place. Mais le pouvoir exécutif ne réfère pas qu'au gouvernement. Il réfère également aux organismes gouvernementaux dont certains, les organismes consultatifs, ont pour mission de préserver le lien entre le gouvernement et la société. Selon plusieurs auteurs<sup>2</sup>, ces organismes (comme le Conseil supérieur de l'éducation ou la Commission des États généraux sur l'éducation) ont exercé une influence considérable sur la réforme. Cependant, autant le gouvernement que les organismes consultatifs sont

---

<sup>1</sup> Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel 5<sup>e</sup> édition*, Cowansville : Éditions Yvon Blais, 2008, p.591.

<sup>2</sup> Gabriel GOSSELIN et Claude LESSARD, « Paul Inchauspé », *Les deux principales réformes de l'éducation du Québec moderne – témoignages de ceux et celles qui les ont initiés*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2007, p.292; Denis ROYER, *Du rôle des acteurs dans le processus d'élaboration de la politique éducative : l'école, tout un programme*, Thèse inédite, Université Laval, Québec, 2006, p.184.; Céline SAINT-PIERRE, « Le Conseil supérieur de l'éducation : le projet initial du rapport Parent et sa mise en œuvre depuis 1964 » dans BULLETIN D'HISTOIRE POLITIQUE (sous la direction de), *Le rapport Parent, 1963-2003, une tranquille révolution scolaire?*, 12(2), 2004, p.105.

responsables devant le pouvoir législatif et ce dernier, formé des représentants des citoyens, conserve un pouvoir d'influence sur les politiques publiques, surtout lorsque celles-ci sont aussi importantes que la réforme de l'éducation. Le présent essai vise donc à décrire et analyser le rôle qu'a eu le pouvoir législatif sur la réforme de l'éducation.

### *Objectif*

La documentation disponible sur la réforme de l'éducation et sur le système d'éducation québécois est abondante. Toutefois, peu de documents font référence au rôle qu'ont joué les députés par rapport à la réforme. La thèse de Denis Royer<sup>3</sup> étudie le rôle des acteurs politiques dans la réforme, mais son analyse s'attarde principalement à l'influence exercée par le Conseil supérieur de l'éducation et le gouvernement. L'objectif de la présente étude vise donc à analyser les influences directes et indirectes des parlementaires de l'Assemblée nationale sur le contenu de la réforme et sur son processus de réalisation<sup>4</sup>. Plus spécifiquement, les objectifs théoriques sont :

1. établir dans quelle mesure le pouvoir législatif a influencé la réforme,
2. circonscrire dans le temps l'influence du pouvoir législatif,
3. comparer l'influence sur le contenu et celle sur le processus,

Afin de répondre à ces objectifs, l'essai débute par un survol historique de l'éducation moderne au Québec. Par la suite, nous poserons les bases théoriques qui sous-tendent notre analyse de la réforme et définirons les concepts d'influence, de contenu et de processus de réalisation. Au chapitre suivant, nous analyserons de façon événementielle tous les mécanismes d'influence auxquels les parlementaires ont eu recours pendant la réalisation de la réforme. En dernier lieu, nous discuterons du rôle que peut occuper le pouvoir législatif dans la théorie systémique de réalisation des politiques publiques.

Finalement, nous ajoutons un objectif méthodologique à notre essai : vérifier s'il est possible de quantifier l'influence que les députés ont eue sur la réforme à partir des conséquences observables découlant de l'utilisation de certains mécanismes législatifs.

---

<sup>3</sup> Denis ROYER, *op.cit.*, p. ii.

<sup>4</sup> Voir le contexte théorique (p.11) pour une définition des termes « contenu » et « processus de réalisation ».

### *Contexte historique*

Afin de comprendre la réforme de l'éducation et le rôle de ceux qui ont participé à son élaboration, il est essentiel d'identifier les moments-clés dans l'histoire de l'éducation moderne au Québec. L'historique suivant couvre donc la période s'étalant des années 1960 aux années 2000 et permet de saisir dans quel contexte national et mondial s'inscrit la réforme de l'éducation de 1997.

#### Les années 60 – Instauration d'un système d'éducation moderne

Poussés par une volonté d'émancipation des Québécois, les libéraux de Jean Lesage sont portés au pouvoir. Ils rédigent la Grande Charte de l'Éducation et, avec l'aval du Parlement, ils mettent sur pied la Commission Parent. Celle-ci recommande la création d'un ministère de l'Éducation et d'un Conseil supérieur de l'éducation, organe consultatif permanent. Ces deux entités émanent d'une loi habilitante qui leur délègue certaines prérogatives du pouvoir législatif.

Pendant les décennies qui suivent, le monde de l'éducation évolue sans cesse. Des initiatives locales créent, par exemple, des modèles éducatifs différents comme les écoles alternatives<sup>5</sup>, les écoles internationales et les écoles à vocation particulière. Parallèlement à ces innovations, la législation déléguée permet aux gouvernements libéraux et péquistes de s'adapter aux nouvelles réalités et même d'être proactifs par divers décrets, règlements et énoncés de politique<sup>6</sup>. Ces réformes à la pièce s'appuient, le plus souvent, sur des avis d'instances de consultation comme le Conseil supérieur de l'éducation, le groupe de travail sur les polyvalentes (1974), les États généraux sur la qualité de l'éducation (1986) ou le groupe de travail sur les profils de formation (1994). Ces instances ne sont pas indépendantes mais elles sont autonomes et permettent, par leur représentativité, de renforcer le lien entre gouvernement et société civile, une force majeure au Québec.

---

<sup>5</sup> Les écoles alternatives sont des organisations décentralisées qui utilisent une approche d'autoformation assistée, des matières décloisonnées et des classes multi-âge afin de développer l'autonomie de l'enfant. Voir les ouvrages suivants : Charles E. CAOUILLE, *Si on parlait d'éducation. Pour un nouveau projet de société*. Montréal: VLB éditeur, 1992, p.43.

Diana Oxley. «The school reform movement opportunities for Community psychology», dans Julian RAPPAPORT et Edward SEIDMAN (sous la direction de), *Handbook of Community Psychology*, New York, Kluwer Academic, 2000, p.578.

<sup>6</sup> Micheline DESPRÉS-POIRIER, et Philippe DUPUIS (avec la collaboration de), *Le système d'éducation du Québec*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal : Gaëtan Morin éditeur, 1999, p. 69-75.

Cependant, ces instances consultatives et le gouvernement font régulièrement rapport à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec. En plus, lorsque les réformes requièrent des changements structurels ou des modifications de concordance, le Parlement est responsable d'adopter différentes lois<sup>7</sup>.

En bref, le législatif crée des organismes à qui il délègue certains de ses pouvoirs et il prévoit que ces derniers doivent se soumettre à certains mécanismes de contrôle parlementaire. Finalement, le pouvoir législatif conserve ce pouvoir ultime d'adopter les lois nécessaires à l'instauration de réformes majeures.

#### Les années 90 – « Prendre le virage du succès »

Dans les années 90, un constat fait surface : le taux de décrochage est alarmant et les politiques des quarante dernières années ont fini par effriter la conception globale de l'éducation<sup>8</sup>. Ce constat dépasse les frontières du Québec. En effet, certaines organisations internationales comme l'UNESCO<sup>9</sup> publient sur ce phénomène et des politiciens, comme le démocrate Bill Clinton, font de l'éducation leur priorité; la campagne présidentielle américaine de 1992 porte d'ailleurs le slogan « Back to Basics » en référence à la nécessité de revenir aux matières de base.

Au Québec, les acteurs de la société civile décrivent un taux de décrochage dépassant les 35%<sup>10</sup>. Conséquemment, des débats sur les programmes « fourre-tout » s'entreprennent et, en 1994, la CEQ, l'Alliance des professeurs de Montréal, le MEMO et la société Saint-Jean-Baptiste réclament des États généraux sur l'éducation afin d'établir des consensus sociaux sur ce que l'éducation doit devenir à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle. Jacques Parizeau, devant des étudiants du CÉGEP de Rimouski, en fait une promesse électorale.

En 1994, le Parti québécois est élu et Jacques Parizeau nomme Jean Garon ministre de l'Éducation. Ce dernier réitère la promesse de tenir les États généraux et il désigne sur ce comité 10 sommités du monde de l'éducation et de différents milieux. Robert Bisailon,

---

<sup>7</sup> *Loi sur l'Instruction publique, Loi sur l'enseignement privé, Loi sur les subventions aux commissions scolaires, etc.*

<sup>8</sup> Charles. E. Caouette, « Consensus ou leadership? » dans *OPTIONS CEQ, États généraux*, 13(1), Montréal : CEQ, 1995, p.59.

<sup>9</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE. *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous*, Thaïlande : Unesco, 1990.

[[http://www.unesco.org/education/efa/fr/ed\\_for\\_all/background/jomtien\\_declaration.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/fr/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml)]

<sup>10</sup> LES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION 1995-1996, *État de la situation*, Québec : Gouvernement du Québec, 1996, p.12.

ancien président du Conseil supérieur de l'éducation, et Lucie Demers, enseignante spécialisée en adaptation scolaire, agissent à titre de coprésidents.

Le 9 octobre 1995, les États généraux sur l'éducation débutent et leurs travaux qui dureront 16 mois. Pendant ce temps, les commissaires réalisent 56 jours d'audience, 16 conférences régionales, une conférence nationale et reçoivent 300 participants et 2 000 mémoires. À la suite des assises régionales, ils remettent un exposé de la situation et, après la conférence nationale, ils déposent leur rapport final intitulé *Dix chantiers prioritaires*.

Entre temps, le 29 janvier 1996, Lucien Bouchard devient premier ministre et nomme Pauline Marois au ministère de l'Éducation; il lui demande d'apporter des améliorations au système d'éducation<sup>11</sup>. La ministre de l'Éducation modifie donc le mandat des États généraux et leur suggère d'aller au-delà des consensus établis et de lui faire des recommandations, ce qui n'avait pas été prévu par le précédent ministre.

Après la remise du rapport final, le 24 octobre 1996, la ministre annonce son Plan stratégique *Prendre le virage du succès* qui reprend l'essentiel des 10 recommandations. Puis, afin d'aménager les structures nécessaires à l'implantation de la réforme, la ministre dépose, le 16 avril 1997, l'avant-projet de loi et fait adopter le 18 décembre 1997, la loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique. Finalement, en septembre 1999, la réforme se concrétise par l'implantation de nouveaux programmes éducatifs au primaire.

---

<sup>11</sup> Gabriel GOSSELIN *et al.*, *op. cit.*, p. 153

## 1. CONTEXTE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Le survol historique réalisé précédemment permet de guider notre compréhension des événements qui ont mené à la réforme. Cependant, afin de cerner davantage notre objet d'étude, nous bâtissons notre analyse sur des bases théoriques documentées. Il est à noter que la plupart des textes consultés abordent, soit la constitution du pouvoir législatif, soit les processus de réalisation des politiques publiques, et que rares sont ceux qui traitent du lien qui unit les deux. Devant ce constat, nous avons fait le choix de tirer profit de la théorie systémique élaborée par Kingdon<sup>12</sup>, et résumée par Lemieux<sup>13</sup>, parce que leur modèle explicatif des politiques publiques est le plus complet, même si les deux auteurs font assez peu référence aux parlementaires. Lemieux adopte en effet une optique dualiste du système de Westminster et considère surtout le rôle du gouvernement dans l'élaboration des politiques publiques. De son côté, Kingdon, tout en accordant une grande place aux fonctionnaires, analyse la place des représentants au Congrès américain. Nous sommes conscients que les parallèles peuvent alors être délicats et, malgré ces limites, nous tenterons de faire bon usage des concepts applicables et de compléter notre analyse par des éléments théoriques d'auteurs britanniques comme Wahlke<sup>14</sup> et Olson et Mezey<sup>15</sup>. Par cette méthode composite, nous croyons pouvoir nommer, classifier et analyser le rôle des députés à chaque étape de réalisation de la réforme de l'éducation.

### 1.1. Définir « influence »

Le présent essai utilise le terme « influence » pour signifier l'action exercée par des personnes ou des organismes sur une personne ou une chose, soit, dans ce cas, la réforme de l'éducation. Similaire au mot « rôle », le choix du mot « influence » s'explique par le fait que cet essai veut vérifier si les députés ont amené les autres acteurs à préconiser, en partie

---

<sup>12</sup> KINGDON, John W., *Agenda, alternatives and public policies 2e édition*, New York : Longman, 2003, 253 p.

<sup>13</sup> LEMIEUX, Vincent. *L'étude des politiques publiques, 2<sup>e</sup> édition*. Saint-Nicolas : Presses de l'Université Laval, 2002, 178 p.

<sup>14</sup> John C. WAHLKE, « Policy demands and system support : the role of the represented » dans Norton, Philip (sous la direction de.) *Legislatures*, Toronto : Oxford, p. 97-123.

<sup>15</sup> David OLSON et Michael MEZEY. *Legislatures in the policy process*, New York : Cambridge University Press, 1991, 244 p.

ou en totalité, leurs alternatives ou s'ils ont modifié le processus menant à la mise en œuvre de la réforme.

Selon cet objectif, nous observerons l'impact que permettent d'avoir, ou non, certains mécanismes législatifs (comme l'étude des crédits ou la période des questions). Ces mécanismes constituent la base empirique nous permettant de théoriser l'influence du pouvoir législatif sur le contenu de la réforme et sur le processus menant à sa réalisation. L'influence sur le contenu s'observe lorsqu'un élément de la réforme (comme l'autonomie de l'école) est ajouté, supprimé ou modifié par l'action des parlementaires à travers un des mécanismes d'influence. De la même façon, l'influence sur le processus de réalisation est constatée lorsque les parlementaires modifient le déroulement ou le fonctionnement du processus à une des trois étapes de réalisation (voir ci-dessous).

### 1.2. Définir le contenu de la réforme de l'éducation

Dans le cadre du présent essai, nous entendons par « réforme de l'éducation » tous les changements apportés par le gouvernement au système d'éducation québécois vers la fin des années 90 et découlant, pour la plupart, des consultations menées par les États généraux sur l'éducation. La réforme se réalise dans quatre documents complémentaires et concomitants : « Prendre le virage du succès »<sup>16</sup> (plan d'action ministériel), « Le Renouveau pédagogique »<sup>17</sup> (énoncé politique), « L'école, tout un programme »<sup>18</sup> (énoncé de politique éducative) et la *Loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique*. Ces documents modifient divers éléments structuraux et pédagogiques du système d'éducation. Cependant, afin de comprendre en quoi consiste le contenu de la réforme de l'éducation, nous invitons le lecteur à considérer les sept principes du plan d'action ministériel suivants : intervenir dès la petite enfance, enseigner les matières essentielles, donner plus d'autonomie à l'école, soutenir l'école montréalaise, intensifier la formation professionnelle et technique,

---

<sup>16</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Prendre le virage du succès – Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*, Québec : Gouvernement du Québec, 2008, 55 p.

<sup>17</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Le Renouveau pédagogique – ce qui définit le changement*, Québec : Gouvernement du Québec, 2005, 12 p.

<sup>18</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *L'école, tout un programme – énoncé de politique éducative*, Québec : Gouvernement du Québec, 1997.

consolider et rationaliser l'enseignement supérieur et donner un meilleur accès à la formation continue<sup>19</sup>.

### *1.3. La réforme de l'éducation comme politique publique*

Selon Lemieux<sup>20</sup>, une politique publique est un ensemble d'activités orientées vers la résolution d'un problème public dans l'environnement, et ce, « par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps ». Le cadre d'analyse offert par Lemieux nous permet de comprendre la réforme comme une politique qui redéfinit les façons d'agir des acteurs du système d'éducation afin de combattre certains problèmes de l'époque : l'éparpillement des matières scolaires et le taux de décrochage.

### *1.4. Les étapes du processus de réalisation d'une politique publique*

Dans le présent essai, le processus fait référence aux trois étapes de réalisation d'une politique publique identifiées par Lemieux<sup>21</sup>. La première étape, celle de l'émergence, s'amorce lorsqu'un problème, qui est un écart entre la norme et la réalité, est mis à l'ordre du jour d'une instance gouvernementale. Ce problème peut être mis en lumière par une crise, des indicateurs normatifs ou de la réinformation (*feedback*) sur un programme existant. Il faut donc que le problème soit jumelé aux priorités des décideurs politiques qui, elles, sont modulées par l'opinion publique, les groupes d'intérêts ou les grandes tendances sociétales. Au moment où il y a jonction entre une situation problématique et une volonté politique, Kingdon<sup>22</sup> parle de l'ouverture d'une « fenêtre politique » qui précipite le processus de réalisation de la politique publique en permettant à ceux qui supportent un projet de le présenter. Nous considérons d'ailleurs que la décision de tenir une Commission des États généraux sur l'éducation constitue l'ouverture d'une fenêtre politique où les intéressés pourront, ensuite, participer à la formulation de la réforme.

---

<sup>19</sup> *Id.*, *Prendre le virage du succès – Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*, Québec : Gouvernement du Québec, p. 21.

<sup>20</sup> Vincent LEMIEUX, *op. cit.*, p. 6.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>22</sup> John W. Kingdon, *op. cit.* p. 165.

Ainsi, si la décision de tenir des États généraux fait partie de l'émergence, ces mêmes États généraux amorcent l'étape de la formulation. À cette étape, les priorités politiques préalablement mentionnées sont mises en correspondance avec diverses solutions possibles, appelées alternatives. Kingdon explique que, pendant cette période, l'ensemble des alternatives, soutenues par certains groupes d'intérêt, coexistent et se confrontent jusqu'à ce que domine la solution qui correspond aux critères de survie : être techniquement réaliste, être acceptable selon les valeurs dominantes et résister aux contraintes budgétaires et électorales. Lemieux affirme que l'étape de la formulation prend fin par l'adoption de mesures de régulation comme des plans d'action ministériels ou des projets de lois adoptés par le Parlement.

Finalement, la dernière phase se nomme « mise en œuvre » et consiste en l'application des solutions politiques aux problèmes de départ. Cette phase se réalise en grande partie par des fonctionnaires, mais il persiste un certain contrôle des acteurs politiques, surtout lorsque les organismes, comme le ministère de l'Éducation, sont redevables devant les élus<sup>23</sup>.

En bref, le présent document couvre les phases où les acteurs politiques sont au premier plan, soit la période s'étalant de l'élection générale de 1994 à l'implantation des nouveaux programmes au primaire, en septembre 1999.

### *1.5. Les acteurs dans la réalisation d'une politique publique*

La théorie systémique classe les acteurs en quatre groupes auxquels nous ferons référence dans le présent document. Nous notons également que chaque catégorie d'acteurs possède des ressources qui lui sont propres.

#### 1.5.1. Les responsables

Les responsables sont des décideurs non spécialisés, souvent élus, qui utilisent leurs ressources statutaires pour influencer l'agenda politique et le choix des alternatives. Ainsi, les ministres et les députés<sup>24</sup> peuvent, par le pouvoir que leur confère la Constitution,

---

<sup>23</sup> David OLSON et Michael MEZEY, op. cit., p. 15.

<sup>24</sup> Il est à noter que le présent essai considère le rôle du député indépendamment du groupe parlementaire auquel il appartient. Nous sommes conscients des biais que cette méthode peut entraîner mais nous désirons concentrer nos analyses sur le rôle du parlementaire plutôt que sur le rôle des partis politiques.

opérer directement sur le processus de réalisation des politiques et leur contenu. Nous incluons également le gouvernement, l'Assemblée nationale et la Commission de l'éducation.

Dans cette catégorie se côtoient donc les pouvoirs exécutif et législatif. Or, ces deux pouvoirs ne possèdent pas tout à fait les mêmes ressources. Certes, tous les élus sont investis de ressources statutaires liées à leur fonction. Par contre, le gouvernement a aussi, selon Kingdon, des ressources institutionnelles et organisationnelles en plus d'être entouré de fonctionnaires qui lui transfèrent leurs ressources informationnelles, ce qui lui permet donc d'être promoteur des politiques publiques. Wahlke<sup>25</sup> considère qu'avec la complexification des projets de loi, le législateur manque souvent de personnel spécialisé et d'informations nécessaires à une pleine participation au processus. Par contre, à l'instar d'Olson et Mezey<sup>26</sup>, nous croyons que les commissions parlementaires sont des structures qui encouragent l'expertise et qui ajoutent aux ressources informationnelles des députés.

En outre, comme le souligne Jacques-André Grenier<sup>27</sup>, les commissions parlementaires de l'Assemblée nationale jouissent de trois autonomies : l'autonomie de déroulement, l'autonomie de planification des travaux et l'autonomie d'entreprendre des mandats d'initiative. Nous partons donc de ces concepts afin d'étudier l'impact de la Commission de l'éducation sur l'étude du projet de loi, l'étude des crédits budgétaires et la réalisation de son mandat d'initiative sur la réussite scolaire.

### 1.5.2. Les agents

Les agents sont des acteurs spécialisés qui agissent à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Ces acteurs possèdent donc des ressources informationnelles et plusieurs d'entre eux, comme les sous-ministres, disposent de ressources statutaires, conférées par une délégation du pouvoir exécutif. Dans cet essai, les agents sont les fonctionnaires du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation.

Nous considérons que le Conseil supérieur de l'éducation et la Commission des États généraux sur l'éducation sont des instances consultatives, le premier étant composé

---

<sup>25</sup> John C. WAHLKE, *op. cit.*, p.109

<sup>26</sup> David OLSON et Michael MEZEY, *op. cit.*, p. 15.

<sup>27</sup> GRENIER, Jacques-André, *L'autonomie des commissions parlementaires à Québec*, Mémoire inédit, Université Laval, Québec, 1993, p. 19.

d'agents et le deuxième d'intéressés. Par contre, la place qu'occupent ces organismes consultatifs dans la théorie de la séparation des pouvoirs suscite la controverse<sup>28</sup>. De notre côté, nous adoptons la position de l'ENAP<sup>29</sup> et de Louis Côté<sup>30</sup> selon laquelle les organismes consultatifs sont des organismes gouvernementaux créés par le pouvoir législatif (comme dans le cas du Conseil supérieur de l'éducation) ou par le pouvoir exécutif (comme dans le cas de la Commission des États généraux sur l'éducation), qui jouissent d'une autonomie de gestion et de décision mais qui, dans les faits, relèvent du pouvoir exécutif, tout en étant contrôlés par les parlementaires. Dans cette optique, nous analyserons séparément les relations qu'entretient l'Assemblée nationale avec le gouvernement et les organismes consultatifs.

### 1.5.3. Les intéressés

Les intéressés sont des acteurs spécialisés qui opèrent à l'extérieur de l'appareil gouvernemental et qui possèdent des ressources informationnelles. Nous considérons donc que les experts appelés à se prononcer devant la Commission des États généraux sur l'éducation et devant la Commission de l'éducation font partie de cette catégorie d'acteurs. Les ressources informationnelles qu'ils possèdent leur permettent d'agir à l'étape de la formulation à travers les représentations qu'ils font aux décideurs politiques.

### 1.5.4. Les particuliers

La dernière catégorie d'acteurs est formée des particuliers : acteurs non spécialisés qui agissent à l'extérieur de l'appareil de l'État. Dans notre étude, cette catégorie fait référence aux citoyens québécois qui n'ont pas de ressource informationnelle ou statutaire par rapport à la politique de la réforme de l'éducation. Par contre, ces citoyens ont tout de même le pouvoir démocratique de voter pour les représentants de leur choix.

## *1.6. Méthodologie*

La méthodologie employée comporte quatre étapes. À la première, nous avons passé en revue les documents de référence ayant abordé la réforme de l'éducation, les structures

---

<sup>28</sup> Voir l'Annexe A pour une explication détaillée de la controverse.

<sup>29</sup> OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE - ENAP, « Structure et taille de l'État », *L'État québécois en perspective*, Québec, ENAP, 2006, p. 3.

<sup>30</sup> Louis Côté, *L'État démocratique – fondements et défis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 216.

politiques dans le domaine de la réforme et les théories explicatives des politiques publiques au Québec et dans le monde. À cette même étape, nous avons également identifié les articles de loi nécessaire à notre compréhension de la réforme et de la structure du pouvoir législatif.

La partie la plus importante de l'analyse consiste en la compilation et en la décortication de l'ensemble du verbatim du travail parlementaire qui réfère à la réforme et aux États généraux pris à même les extraits du *Journal des débats* de l'Assemblée nationale.

Cette étape réalisée, nous avons identifié les mécanismes d'influence mis à la disposition des parlementaires et nous les avons intégrés à la théorie systémique des politiques publiques de Lemieux et Kingdon, dans le but de proposer une approche globale et d'enrichir les propositions théoriques existantes.

Finalement, afin de parvenir à des comparaisons plus compréhensibles et à des interprétations pertinentes, nous avons tenté de quantifier l'influence des mécanismes mis à la disposition des parlementaires.

#### 1.6.1. La quantification de l'influence des mécanismes législatifs

Après avoir analysé les débats parlementaires, nous avons identifié divers mécanismes législatifs qui permettent, ou non, aux parlementaires d'exercer leur influence sur le contenu de la réforme ou sur le processus menant à sa réalisation. Afin de rejoindre nos objectifs<sup>31</sup>, nous avons élaboré une échelle ordinale comprenant 4 modalités : 0 (aucune influence), 1 (faible influence), 2 (influence moyenne), 3 (forte influence)<sup>32</sup>.

Afin de quantifier l'influence sur le contenu de la réforme, nous avons établi le système suivant :

- L'influence est forte lorsque les députés suggèrent des alternatives, que ces dernières sont reprises dans des documents exécutoires, et que l'apport des parlementaires est établi par une autorité.
- L'influence est moyenne lorsque les députés suggèrent des alternatives et que ces dernières sont reprises, mais qu'il n'y a pas de preuves formelles que ces alternatives ont été sélectionnées parce qu'elles avaient été supportées par les parlementaires.

---

<sup>31</sup> Pour un rappel de ces objectifs, voir Introduction (p.6).

<sup>32</sup> Par souci de rigueur, différentes valeurs numériques ont été employées et aboutissent toutes aux mêmes résultats.

- L'influence est faible lorsque les députés modifient de façon superficielle un élément de contenu ou lorsque l'alternative proposée, et retenue, n'a vraisemblablement pas de lien direct avec l'action des parlementaires.

Sur le plan de l'influence sur le processus, le barème est le suivant :

- L'influence est forte lorsque les parlementaires parviennent à arrêter (ou démarrer) le processus ou lorsqu'ils en changent les modalités fondamentales.
- L'influence est moyenne lorsque les parlementaires parviennent à ralentir (ou accélérer) le processus ou lorsqu'ils en modifient les modalités secondaires.
- L'influence est faible lorsque les parlementaires parviennent à teinter (par un avertissement formel) le processus ou à modifier des modalités marginales.

Nous sommes conscient que cette classification est subjective et que les nombres attribués n'ont aucune signification absolue. Néanmoins, nous tenterons de faire preuve de rigueur dans notre utilisation de la quantification puisque celle-ci nous permet de comparer l'influence de certains mécanismes par rapport à d'autres.

## 2. PRÉSENTATION ET ANALYSE

La présentation du cadre théorique nous donne les balises nécessaires à l'interprétation des données extraites de la documentation parlementaire. Dès lors, avant de proposer nos interprétations, nous allons analyser en profondeur l'ensemble des mécanismes législatifs utilisés.

Notons qu'entre 1994 et 1999, les parlementaires participent à de nombreux débats par rapport à l'éducation. Toutefois, par souci de clarté, nous ne ferons référence qu'aux extraits du Journal des débats portant explicitement sur la réforme de l'éducation ou sur la Commission des États généraux sur l'éducation.

### 2.1 Influence du pouvoir législatif sur le contenu de la réforme de l'éducation

Le contenu de la réforme de l'éducation est difficile à définir car il prend forme dans quatre documents concomitants et complémentaires. Toutefois, le lecteur peut se référer au chapitre précédent (page 11) afin de lire les grandes lignes de la réforme dans le plan d'action *Prendre le virage du succès*.

Ces sept lignes d'actions élaborées par le ministère de l'Éducation sont l'aboutissement de nombreuses études réalisées par le Conseil supérieur de l'éducation et du rapport final la Commission des États généraux sur l'éducation (CEGE). La ministre admet d'ailleurs elle-même<sup>33</sup> que son plan d'action reprend l'essentiel des recommandations de la CEGE. Les éléments de la présente section tentent donc de vérifier si, à travers ces influences respectives, les parlementaires sont parvenus à proposer des solutions concrètes aux lacunes constatées dans le système d'éducation.

#### 2.1.1 Audition des acteurs politiques par la commission de l'éducation

La Commission de l'éducation, dans le cadre des mandats de surveillance des organismes publics (article 294 du *Règlement de l'Assemblée nationale*), reçoit les rapports annuels et peut également examiner les activités de gestion des organismes qui relèvent de sa compétence. Bien que la Commission entende également de nombreux acteurs de la

---

<sup>33</sup> Gosselin, G. et Lessard C, *op. cit.*, p. 159

société civile, nous présenterons ici l'impact qu'a eu l'audition des acteurs « politiques » sur la réforme.

#### 2.1.1.1 Audition des représentants du Conseil supérieur de l'éducation<sup>34</sup>

En premier lieu, en vertu de la loi, le Conseil supérieur de l'éducation remet au ministre un rapport à tous les 30 juin qui le transmet à l'Assemblée nationale dans les 30 jours. Outre la surveillance de l'organisme, la remise du rapport est quelquefois l'occasion pour les parlementaires de rencontrer les dirigeants, ce qui nourrit leur réflexion et leur permet de mieux questionner le gouvernement. Or, les députés peuvent-ils influencer en plus de surveiller?

La réponse se trouve en partie dans l'analyse de la séance du 29 mars 1995 alors que le CSE est entendu relativement à son rapport annuel 1995-1996<sup>35</sup>. Lors de cette rencontre, le président du CSE, Robert Bisaillon, énonce plusieurs idées qui se retrouveront ensuite dans le projet de réforme (comme l'importance des habiletés et l'éducation continue) et explique qu'il préférerait que les États généraux soient accessibles à toute la société civile.

De leur côté, les parlementaires questionnent le président sur les troubles de comportement, le financement du système, les curriculums et les profils de formation. À chaque question, monsieur Bisaillon donne les références des rapports précédents. Dans peu de cas, les parlementaires suggèrent d'étudier une nouvelle question. Il n'y a qu'en ce qui concerne la prévention des troubles de comportement que monsieur Bisaillon laisse entendre que les études ne sont pas complétées et qu'il faut explorer ce thème davantage. De la même façon, le député de Marquette<sup>36</sup> demande à monsieur Bisaillon de commenter une phrase du rapport annuel qui critique la vision « économiste » et « réductrice » de l'éducation, ce qui constitue, selon le député, une critique face aux compressions budgétaires du gouvernement. Tout en préservant sa neutralité, monsieur Bisaillon admet que l'éducation doit être une priorité.

---

<sup>34</sup> Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 22 mars 1995, n°3, p. 1-29.

<sup>35</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation*, Ste-Foy : CSE, 1996.

<sup>36</sup> Il est à noter que le député de Marquette est cité à plusieurs reprises parce qu'il occupe entre 1994 et 1998 le rôle de critique de l'opposition officielle en matière d'éducation.

En somme, l'influence du CSE sur les parlementaires semble plus importante que l'inverse. Nous considérons donc que ce mécanisme ne produit aucune influence puisque les députés font à peine admettre à leur interlocuteur certaines lacunes.

#### 2.1.1.2. Audition du co-président de la Commission des États généraux<sup>37</sup>

La Commission des États généraux sur l'éducation (CEGE) doit tenir des assises régionales à travers le Québec afin de recueillir les opinions colligées dans le rapport nommé *Exposé de la situation* (déposé en janvier 1996). Le 31 janvier, intéressée par cette grande réflexion collective, la Commission de l'éducation se donne comme mandat d'entendre les coprésidents de la Commission des États généraux (Robert Bisailon et Lucie Demers).

La rencontre débute avec la présentation par les coprésidents des problématiques soulevées par les intervenants des milieux de l'éducation du Québec. Par la suite, les députés gouvernementaux et de l'opposition posent près d'une centaine de questions dont quelques suggestions à la CEGE. Tout d'abord, le député de Verchères déplore que la question de « l'évaluation des acquis » soit à peine effleurée dans le rapport et souhaite que ce soit mis à l'avant-plan dans le prochain rapport. De fait, le rapport final<sup>38</sup>, sans proposer explicitement de modifier la méthode d'évaluation, déclare qu'il faut que les seuils de réussite soient atteints à la fin d'un cycle plutôt qu'à chaque année afin d'éviter qu'on consacre plus d'énergie à la mesure des connaissances qu'à la réalisation de la mission éducative.

Dans un autre ordre d'idées, le député de Verdun critique la CEGE pour n'avoir réalisé qu'une consultation à Montréal, alors que près de la moitié du Québec y vit et que cette région compte une diversité unique. Monsieur Bisailon admet qu'il faudrait peut-être y faire plus d'une rencontre mais l'histoire nous montre que celle-ci n'aura pas lieu.

Cette rencontre porte à croire que l'influence des députés sur les organismes consultatifs est mince. Par contre, dans le concret, la réforme de l'éducation reprend les

---

<sup>37</sup> Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 31 janvier 1996, n°20, p. 1-37.

<sup>38</sup> LES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION 1995-1996, *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, Québec : Gouvernement du Québec, 1996, p.41.

thèmes d'une nouvelle politique de l'évaluation scolaire<sup>39</sup> et d'un soutien particulier à l'école montréalaise<sup>40</sup>. Ainsi, même si les organismes consultatifs n'ont pas strictement suivi les recommandations des parlementaires, les préoccupations de ces derniers semblent se retrouver dans les documents exécutoires et c'est pour cette raison que nous qualifions de « faible » l'impact de ce mécanisme législatif.

### 2.1.2. Mandat d'initiative sur la réussite des élèves au secondaire

En juin 1996, la Commission de l'éducation désire contribuer au débat national sur l'éducation que suscitent les États généraux. Soucieuse de respecter l'autonomie de ces derniers, les membres de la commission parlementaire décident de formuler un mandat d'initiative qui est conforme à l'objectif de contrôle budgétaire et qui étudie les conditions de la réussite des élèves du secondaire. Ce mandat se lit comme suit : « Que la Commission de l'éducation, en vertu de son pouvoir d'initiative, enquête sur les conditions de la réussite scolaire au secondaire afin de dégager des voies de solutions et des pistes d'actions, en vue de constituer ses observations, conclusions et recommandations »<sup>41</sup>.

Pour formuler ces recommandations, la Commission, présidée par la députée de Chicoutimi et le député de Verchères et dont sont membres les députés de Fabre, Marquette, D'Arcy-McGee et Vanier, a suivi une démarche rigoureuse. Après la production d'un document de consultation, la Commission rencontre 30 organismes intéressés par l'éducation. Parmi ces derniers, plusieurs avaient aussi témoigné à la CEGE (dont l'Alliance des professeurs de Montréal, l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires, la Fédération des comités de parents, etc.), ce qui peut expliquer la convergence des points de vue entre les deux commissions. Suite à ces audiences, la Commission de l'éducation remet son rapport à l'Assemblée nationale au mois de décembre 1996.

Ledit rapport contient 14 recommandations formulées comme suit :

---

<sup>39</sup> Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2005. *Le Renouveau pédagogique*, op. cit., p.4.

<sup>40</sup> Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2008. *Prendre le virage du succès*, op. cit., p.22.

<sup>41</sup> Commission de l'éducation. *Les conditions de la réussite scolaire au secondaire : mandat d'initiative entrepris par la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale du Québec, décembre 1996, Rapport final, p. 2.

1. Recentrer le système éducatif autour d'une école autonome et responsable.
2. Simplifier et assouplir le cadre de l'organisation du travail et la répartition des tâches.
3. Que le ministère de l'Éducation produise un examen détaillé de tous ses postes budgétaires en matière d'éducation.
4. Que la commission soit saisie des simulations budgétaires et administratives qu'implique un nouveau partage des responsabilités.
5. Instituer une formation commune de neuf ans répartis sur les deux cycles du primaire et le premier cycle du secondaire.
6. Que les diplômes soient le relevé des habiletés et des connaissances acquises et qu'un diplôme souligne la réussite des études de secondaire III.
7. Accélérer la recherche sur les causes de la faible réussite scolaire des garçons.
8. Augmenter l'effort de recherche en éducation.
9. Que le ministère répertorie et diffuse les projets éducatifs les plus pertinents.
10. Soutenir davantage la formation continue du personnel scolaire.
11. Que la maîtrise de la langue d'enseignement soit au centre du projet pédagogique.
12. Encourager l'apprentissage de la langue seconde et de d'autres langues.
13. Établir des structures linguistiques et non confessionnelles.
14. Que le Québec se dote rapidement d'une politique intégrée de l'enfance pour les 0 à 12 ans<sup>42</sup>.

À la lecture de ce rapport, plusieurs éléments (se centrer sur l'école, diversifier les voies de formation, enrichir la formation professionnelle, susciter la collaboration de la communauté, mettre l'emphase sur la petite enfance et développer les compétences) concordent avec les recommandations des États généraux. En outre, ce qui rend les deux démarches complémentaires, c'est que le rapport de la CE comporte une notion de contrôle budgétaire et donne des exemples d'actions concrètes.

Certes, plusieurs recommandations, comme le diplôme de secondaire trois et la diffusion des projets éducatifs pertinents, n'ont pas de conséquences. Toutefois, lorsqu'on évalue l'impact du rapport, nous constatons qu'il recoupe de nombreux éléments de la réforme comme les écoles autonomes, la révision des programmes pédagogiques et la maternelle à temps plein.

En outre, la ministre de l'Éducation rétorque à ceux qui l'accusent d'implanter la réforme avec trop de hâte que : « même votre propre commission nous avait recommandé des choses à cet égard, Mme la Présidente, vous le savez, puisque vous vous êtes engagée dans un mandat d'initiative sur la réussite scolaire, qu'on pouvait procéder rapidement [sic] »<sup>43</sup>. Ainsi, nous considérons que ce mécanisme produit une forte influence sur le contenu de la réforme de l'éducation.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 32-36.

### 2.1.3. Consultations concernant l'avant-projet de loi et le projet de loi

#### 2.1.3.1. Consultation générale sur l'avant-projet de loi

Préalablement à la rédaction du projet de loi modifiant la *Loi sur l'Instruction publique*, le gouvernement permet à différents groupes d'intérêt d'exprimer leur point de vue sur les changements majeurs proposés. Ainsi, sur un ordre de l'Assemblée, la Commission de l'éducation tient une consultation publique au cours de laquelle la ministre explique que son projet de loi, visant la décentralisation, s'inspire des rapports de la Commission des États généraux sur l'éducation, du Conseil supérieur de l'éducation et de la Commission de l'éducation<sup>44</sup>.

Les groupes présents manifestent certaines réserves face à l'avant-projet de loi. Tout d'abord, les représentants de la Fédération des commissions scolaires du Québec redoutent l'article 72 qui offre la possibilité aux écoles de se départir de certaines de leurs responsabilités et de les transférer à la commission scolaire. La ministre affirme comprendre les inquiétudes suscitées par l'article 72. De plus, la Fédération demande que l'article 41 (sur la composition des conseils d'établissement) fasse preuve d'un peu plus de souplesse afin de l'adapter aux milieux. Sur ce point, la ministre ne fait pas de commentaires, mais nous notons que les interventions de la Fédération et du député de D'Arcy-McGee ont peut-être modifié un alinéa de l'article 41 (devenu article 42 dans la loi).

Le 17 septembre 1997, la Commission de l'éducation entend les représentants de la CEQ leur expliquer qu'ils redoutent que les écoles puissent établir des projets particuliers et sélectionner les élèves en fonction de ces programmes, ce qui nuit au principe d'une « école commune »<sup>45</sup>. Cette critique est appuyée par le député de Marquette et aboutit, dans la rédaction du projet de loi, à l'inscription de la mission de l'école, de l'obligation de suivre le curriculum national et à l'obligation de demander une dérogation au ministère pour tout projet particulier (article 239)<sup>46</sup>. De la même manière, les réticences de l'Office

---

<sup>43</sup> Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> mai 1997, n°26, p. 1-20.

<sup>44</sup> *Id.*, Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 2 septembre 1997, n°36, p. 1-27.

<sup>45</sup> *Id.*, Commission de l'éducation *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 17 septembre 1997, n°43, p. 1-42.

<sup>46</sup> Québec, *Loi sur l'Instruction publique*, L.R.Q., chapitre I-13.3, mis à jour le 13 mars 2009.

des personnes handicapées du Québec<sup>47</sup>, partagées par le député de Marquette et la ministre de l'Éducation, conduisent à l'obligation d'intégrer des élèves handicapés ou en difficulté d'apprentissage dans le projet de loi (article 96.14). Ainsi, ce mécanisme législatif permet aux députés de relayer les doléances des groupes d'intérêts et d'exercer une forte influence, visible dans la différence qui existe entre l'avant-projet de loi et le projet de loi.

### 2.1.3.2. Consultations particulières sur le projet de loi

Une fois le projet de loi présenté à la Chambre, l'opposition s'entend avec le gouvernement pour que la Commission de l'éducation tienne des consultations particulières, afin que les groupes entendus reviennent dire aux députés si les améliorations apportées leur conviennent.

Le président de la Fédération des directeurs d'école est inquiet du fait que le directeur d'école « se retrouve [donc] au cœur d'un processus de prise de décision qui peut faire intervenir jusqu'à cinq instances différentes [...]. Voilà un défi énorme qui guette les directions d'école, qui auront certainement besoin d'un support particulier »<sup>48</sup>. La députée de La Pinière s'interroge sur la forme de support particulier dont le président parle, lequel répond qu'il souhaite que les directeurs soient formés. Notons que les plans subséquents de la ministre contiennent cette offre de formation<sup>49</sup>.

De leur côté, la CEQ et sa présidente, madame Lorraine Pagé<sup>50</sup>, à l'instar du député de Marquette, se préoccupent de la gratuité scolaire car un article du projet de loi laisse les conseils d'établissement imposer une contribution aux parents pour certains services éducatifs. Dans la loi, la prérogative du conseil d'établissement dénoncée demeure, mais il est précisé que les services éducatifs, les services d'alphabétisation et les manuels scolaires doivent être gratuits (articles 3, 7 et 216)<sup>51</sup>.

En résumé, l'influence des députés semble plus grande lorsque ces derniers reprennent les recommandations des groupes d'intérêts. Or, puisque ce mécanisme

---

<sup>47</sup> Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation, *op. cit.*, 16 septembre 1997, n°42, p. 1-64.

<sup>48</sup> *Id.*, Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 3 septembre 1997, n°37, p. 1-44.

<sup>49</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Pas à pas – réussir le bilan des écoles – Guide à l'intention des écoles*, Québec : Gouvernement du Québec, 2008.

<sup>50</sup> Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation, *op. cit.*, 17 septembre 1997, n°43, p. 1-42

<sup>51</sup> Québec. *op. cit.*

législatif permet d'apporter des modifications concrètes au projet de loi, nous qualifions l'influence de « forte ».

#### 2.1.4 Étude détaillée du projet de loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique<sup>52</sup>

La Commission de l'éducation influence également la réforme de l'éducation par le processus obligatoire d'étude détaillée du projet de loi 180. Lors des séances de décembre 1997, les députés de l'opposition proposent à la ministre et aux fonctionnaires du MEQ de nombreux amendements dont l'un imposant des balises à certaines exemptions de cours pour les élèves de la formation professionnelle (article 15), l'un obligeant le ministère à assurer un financement soutenu (article 36) ou l'un rendant les parents majoritaires sur le conseil d'établissement (article 45). Tous les amendements proposés sont rejetés sauf quelques exceptions dont les suivantes. Le premier est l'amendement qui oblige les écoles à fournir tous les manuels scolaires à chaque élève et le second, proposé par le député de Marquette, suggère d'insérer « dans le meilleur intérêt de l'élève » à l'article 42, ce qui est adopté à l'unanimité. En somme, puisque ce mécanisme ne permet que de modifier superficiellement le projet de loi, nous qualifions cette influence de « faible ».

#### 2.1.4. Dépôt de pétition<sup>53</sup>

Le droit de déposer une pétition au Parlement est constitutionnalisé au Canada depuis 1867<sup>54</sup>. Pour ce faire, la procédure est inscrite dans le Règlement de l'Assemblée nationale<sup>55</sup> et prévoit que tout député peut servir d'intermédiaire à un groupe de pétitionnaires. Ainsi, le 16 juin 1997, le député d'Abitibi-Ouest dépose une pétition de 60 personnes qui demandent à ce que les parents puissent choisir entre la maternelle à temps plein ou à temps partiel, tel qu'ils l'ont demandé aux États généraux sur l'éducation. Il est difficile de mesurer l'impact qu'a eu cette pétition, mais le ministère de l'Éducation, dans

---

<sup>52</sup> Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *op. cit.*, 8 décembre 1997, n°51, p. 1-98.

<sup>53</sup> Les pétitions n'émanent pas directement des députés mais nous considérons que ce mécanisme peut être utilisé par les parlementaires pour presser le gouvernement et c'est en ce sens que nous l'étudions.

<sup>54</sup> *Id.*, *La procédure parlementaire du Québec, 2<sup>e</sup> édition*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2003, p. 172.

<sup>55</sup> *Id.*, *Règlement et autres règles de procédure*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2007, p. 68.

son plan d'action<sup>56</sup>, oblige toutes les commissions scolaires à offrir la maternelle à temps plein, mais indique que sa fréquentation n'est pas obligatoire. Par contre, l'histoire nous amène à douter de l'influence de ce mécanisme car les pétitions ont rarement un impact concret. Ainsi, même si l'alternative est retenue, nous qualifions l'influence de « faible ».

#### 2.1.5. Motion de fond déposée à l'Assemblée nationale du Québec

Enfin, le dernier mécanisme relatif au contenu est la motion de fond déposée à l'Assemblée nationale par le député de Marquette et qui stipule « Que cette Assemblée demande au gouvernement du Parti québécois de réaffirmer sa confiance en l'avenir des commissions scolaires, indispensables partenaires du système éducatif du Québec <sup>57</sup> ». Nous mentionnons cette initiative car le critique en matière d'éducation déclare que les députés du Parti québécois qui remettent en cause la nécessité des commissions scolaires, nuisent à la sérénité du processus de réflexion des États généraux. Ainsi, les députés de l'opposition veulent forcer le gouvernement à appuyer les commissions scolaires et donc, d'une certaine façon, favoriser cette option aux États généraux. Avec un vote unanime, la motion est adoptée, signifiant que l'Assemblée nationale désire que soient maintenues les commissions scolaires. Par conséquent, nous qualifions l'influence de ce mécanisme de « moyenne » car, même s'il n'est pas établi que la motion a eu des répercussions, l'affirmation du caractère intouchable des commissions scolaires a indéniablement fait dominer une alternative.

En résumé, les parlementaires semblent avoir eu un impact moyen sur le contenu de la réforme de l'éducation, surtout en ce qui concerne l'étude des conditions de la réussite scolaire et les consultations réalisées par la Commission de l'éducation. D'ailleurs, nous constatons que la majeure partie de l'influence du législatif semble se matérialiser par cette commission qui a plus d'occasions de s'interroger sur le contenu d'une politique.

---

<sup>56</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *op. cit.*, p. 3.

<sup>57</sup> Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 29 mars 1995, n°29, p. 1826-1830.

## 2.2. Influence sur le processus de réalisation de la réforme

Nous avons déjà constaté que le pouvoir législatif exerce une influence sur le processus simplement par les obligations qui se retrouvent dans les lois habilitantes. Au demeurant, cette section s'intéresse davantage à l'influence spécifique qu'ont exercée les parlementaires à deux étapes majeures du processus de réalisation de la réforme : la mise sur pied des États généraux sur l'éducation et la loi 180. À ces deux moments, les députés ont, tour à tour, porté les chapeaux de contrôleur et de législateur.

### 2.2.1. Rôle de contrôleur

Un des trois mandats du député est de contrôler le gouvernement et les organismes publics. À cette fin, la Loi sur l'Assemblée nationale et la Loi sur l'administration publique lui confèrent certaines prérogatives dont la période de questions et réponses orales, l'étude des crédits budgétaires et la réception des rapports annuels,

#### 2.2.1.1. Période des questions et réponses orales<sup>58</sup>

Le gouvernement a l'initiative de la réforme, mais les parlementaires peuvent utiliser la tribune offerte par la période de questions pour accentuer la pression afin qu'il respecte ses engagements et explique les moyens qu'il a choisi pour les atteindre. Conséquemment, nous présenterons ci-dessous trois séances où les députés ont tenté d'influencer directement le processus de réalisation.

Tout d'abord, le 22 mars 1995<sup>59</sup>, le député de Marquette demande au ministre de l'Éducation s'il tiendra sa promesse d'annoncer des États généraux dès le début du printemps, ce à quoi le ministre répond par l'affirmative.

Un mois plus tard<sup>60</sup>, le député de D'Arcy-McGee questionne le ministre de l'éducation sur sa décision de nommer Gary Caldwell à la Commission des États généraux alors que ce dernier aurait dit qu'il était favorable à la fermeture de toutes les écoles primaires anglophones. Le député inquiet se demande donc si monsieur Caldwell est choisi

---

<sup>58</sup> La période des questions et réponses orales est étudiée dans la section consacrée à « l'influence sur le processus » car toutes les questions posées par rapport à la réforme ont trait au processus de réalisation.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 22 mars 1995, n°26, p. 1623-1624.

<sup>60</sup> *Ibid.*, 27 avril 1995, n°39, p. 2110.

parce qu'il représente ce que pense le parti gouvernemental. Le ministre nie cette affirmation et maintient son choix du commissaire.

En dernier lieu, le 16 décembre 1997<sup>61</sup>, le député de Marquette critique sévèrement les coupures dans le poste budgétaire de l'éducation qui nuiraient à la mise en place de la réforme. La ministre répond que la réforme est la conséquence des mauvais choix du gouvernement précédent et qu'il n'y aura pas de nouvelles coupures budgétaires.

En somme, les parlementaires ont utilisé les périodes de questions dans l'optique de mettre de la pression sur le gouvernement ou de dénoncer une situation qu'ils considèrent inacceptable. Cependant, au-delà du cirque médiatique, le processus n'est pas modifié et nous croyons donc que ce mécanisme n'amène aucune influence.

#### 2.2.1.2. Étude des crédits du ministère de l'Éducation

Puisqu'aucun crédit budgétaire n'est alloué sans l'accord du Parlement, la période de l'étude des crédits donne lieu à des débats qui permettent de contrôler les dépenses et d'interroger les ministres au cours des 200 heures allouées aux commissions<sup>62</sup>.

En 1995<sup>63</sup>, alors que la Commission de l'éducation étudie les crédits budgétaires du ministère de l'Éducation, le député de Verdun demande au ministre combien vont coûter les États généraux sur l'éducation et, conséquemment, dans quel programme le ministre va-t-il couper afin de les financer. Pour toutes les questions relatives à l'argent, le ministre réfère les députés au budget que présentera sous peu le co-président des États généraux.

À l'étude des crédits de 1997, les parlementaires questionnent la ministre sur les mesures de transition qui accompagnent la réforme de l'éducation. La députée de Deux-Montagnes constate la tâche colossale qu'exige la révision des curriculums et se demande comment la ministre entend préparer le milieu scolaire à de tels changements. La ministre de l'Éducation répond que des rencontres avec les intervenants seront organisées, que des journées de formation seront planifiées et que des guides seront distribués<sup>64</sup>.

Cet extrait nous apprend que les députés peuvent s'interroger sur la rigueur des décisions du gouvernement. Or, malgré de nombreuses questions aux ministres, l'histoire

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, 16 décembre 1997, n°149, p. 9512-9514.

<sup>62</sup> *Id.*, *La procédure parlementaire du Québec, 2<sup>e</sup> édition*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2003, p. 62.

<sup>63</sup> *Id.*, Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 22 mars 1995, n°26, p. 1623-1624.

<sup>64</sup> *Ibid.*, 1 mai 1997, n°26, p. 1-20.

nous montre que la rémunération des commissaires est restée à la discrétion du ministre et que, en ce qui concerne les mesures de transition, la question était posée par une députée du gouvernement et la ministre avait déjà préparé sa réponse. En bref, même si les questions favorisent plus de rigueur de la part du gouvernement, nous ne croyons pas que ce mécanisme ait influencé le processus de décision.

### 2.2.1.3. Étude des rapports annuels du ministère de l'Éducation

Il est inscrit dans la Loi sur le ministère de l'Éducation<sup>65</sup> que ce dernier dépose ses rapports annuels à l'Assemblée nationale. La non-conformité à cette loi peut constituer un outrage au Parlement<sup>66</sup>. Or, à plusieurs reprises, la Commission de l'éducation a étudié les rapports du ministère, ce qui a permis de poser des questions aux responsables. Par exemple, le 22 avril 1997<sup>67</sup>, la ministre de l'Éducation présente le rapport d'activité de son ministère qui propose des indicateurs de performance pour évaluer la réforme. Le ministère établit les objectifs de multiplier par quatre le nombre de diplômés professionnels, de rendre la maternelle à cinq ans disponible pour 95 000 enfants et de dispenser les nouveaux contenus de formation avant 1998. Les députés de Marquette et de Rivière-du-Loup critiquent les compressions dans le domaine de l'éducation (1,4 milliards de dollars) alors que les États généraux demandaient au gouvernement de soutenir l'effort budgétaire en éducation. La députée de Terrebonne, plus positive, argumente que les orientations du ministère correspondent au rapport de la CE sur la réussite scolaire.

Moins d'un an plus tard, le 19 février 1998<sup>68</sup>, la Commission de l'administration publique étudie le rapport annuel de gestion du ministère de l'Éducation. Reprenant les écrits du Vérificateur général, le député de Verdun déplore que les indicateurs du ministère ne permettent pas de mesurer la performance de ce dernier. Il exprime aussi sa surprise de constater qu'il y a une énorme disparité d'application des indicateurs selon les établissements. La sous-ministre en titre de l'époque, Pauline Champoux-Lesage, répond

---

<sup>65</sup> Québec, *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, L.R.Q., chapitre M-15, mis à jour le 13 mars 2009.

<sup>66</sup> Assemblée nationale du Québec. *La procédure parlementaire du Québec, 2<sup>e</sup> édition*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2003, p. 62.

<sup>67</sup> *Id.*, Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 22 avril 1997, n°23, p.34-37.

<sup>68</sup> *Id.*, Commission de l'administration publique. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 19 février 1998, n°31, p. 29-30.

que le ministère est un précurseur dans le choix d'indicateurs de performance. Monsieur Bisailon, alors sous-ministre adjoint, renchérit en expliquant qu'en plus de construire des indicateurs relatifs à l'évaluation des acquis, le ministère élabore une « carte de la population du Québec » afin que les nouvelles commissions scolaires refondues aient des balises dans l'attribution des ressources. En clair, les parlementaires exigent des indicateurs performants et uniformes, ce sur quoi travaillent alors les fonctionnaires. Et, puisque les faits nous montrent que ces indicateurs seront mis en place<sup>69</sup>, nous croyons que les parlementaires, avec l'aide du Vérificateur général, ont pu avoir un léger impact sur l'orientation que s'est par la suite donnée le ministère.

En somme, ce mécanisme permet aux parlementaires de servir quelques avertissements aux ministres et aux fonctionnaires, et également d'agir marginalement quelques modalités du processus (comme les indicateurs de performance), ce qui démontre une influence « faible ».

### 2.2.1.3. Interpellation de la ministre de l'Éducation

Selon l'article 295 du Règlement<sup>70</sup>, les vendredis matins sont consacrés à un débat en commission parlementaire nommée « interpellation ». Le 27 mars 1998, le député de Marquette interpelle la ministre de l'Éducation sur les coupures en éducation qui mettent en péril la réforme. En s'appuyant sur les avis du CSE, le député affirme que les besoins sont urgents (74 commissions scolaires n'avaient pas de service d'orthophonie) mais la ministre a coupé 323 millions. À ces inquiétudes, la ministre répond qu'elle est fière des initiatives de son ministère comme la réorganisation des commissions scolaires, la révision des curriculums et la lutte au décrochage. En outre, elle affirme maintenir les ratios de professeur-élèves et qu'aucune compression n'affectera les services directs.

Par cet exemple, nous observons la démonstration des deux rôles du député : contrôler le budget et attirer l'attention du public sur une problématique. Cependant, le député semble avoir très peu d'impact sur le plan financier de la mise en œuvre de la réforme.

---

<sup>69</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, Québec, décembre 2008, p.37.

<sup>70</sup> Assemblée nationale du Québec, *Règlement et autres règles de procédure*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2007, p. 183

### 2.2.2. Rôle de législateur

Les députés sont aussi appelés législateurs, ce qui montre l'importance de cette fonction dans notre système politique. Dans le cadre de la réforme de l'éducation, ce rôle est mis à profit lors du processus menant à l'adoption de la loi 180, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives*. Telle que décrite dans la section précédente, cette loi est l'assise légale des modifications structurelles du système d'éducation qui permet d'instaurer la réforme. Avant de débiter l'analyse du processus législatif, rappelons que le projet de loi est présenté le 13 novembre 1997 et qu'il est adopté le 19 décembre de la même année.

#### 2.2.2.1. Les consultations générales et particulières

Dans le cadre de l'étude d'un projet de loi, l'Assemblée nationale peut confier à une commission parlementaire le rôle de tenir consultations générales ou particulières afin que les députés aient un aperçu des besoins des différents groupes sur un sujet particulier. Dans le premier cas, et selon le règlement [RAN, 166-169]<sup>71</sup>, la Commission parlementaire peut elle-même organiser ses travaux, déterminer son calendrier, choisir les intervenants rencontrés et répartir les temps de parole. Par exemple, à la séance du 2 septembre 1997, les parties ont convenu d'allouer trente minutes de remarques préliminaires pour chaque groupe parlementaire.

D'un autre côté, les consultations particulières peuvent être décidées par le gouvernement et inscrites dans la motion présentée par le leader. Cependant, à la séance du 13 novembre, le leader n'en fait pas mention<sup>72</sup>. Le député de Marquette se lève alors en Chambre et demande des consultations particulières, ce à quoi le leader consent.

Ces exemples suggèrent que les parlementaires peuvent, par ces mécanismes, modifier des modalités fondamentales du processus (comme le choix des intervenants ou la date des consultations) ce qui fait en sorte que leur influence sur le processus de formulation est « forte ».

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>72</sup> *Id.*, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 13 novembre 1997, n° 133, p. 8436.

#### 2.2.2.2. Présentation du projet de loi et adoption de principe

À la période des affaires courantes du 13 novembre 1997, la ministre de l'Éducation présente son projet de loi; toutefois, pour qu'un projet soit étudié, l'Assemblée doit accepter de s'en saisir. Les députés, soutenant à majorité le gouvernement, permettent donc l'initiative législative de ce gouvernement.

Le 25 novembre<sup>73</sup>, l'Assemblée entreprend un débat sur l'adoption de principe du projet de loi. La ministre de l'Éducation demande si les députés sont d'accord avec les principes suivants : la réussite du plus grand nombre d'élèves, la décentralisation des pouvoirs et une nouvelle mission éducative pour l'école. Le député de Châteauguay dénonce le fait que le débat sur l'adoption de principe se fasse alors que la critique de l'opposition officielle est absent. En son nom, il affirme que le projet de loi ne répond pas aux besoins que constitue la pénurie de matériel scolaire et l'augmentation du nombre d'heures de cours. À la fin du débat, le principe est adopté sur division.

Cette adoption sur division représente symboliquement les opinions adoptées par les députés. En effet, la majorité appuie le projet de loi, mais l'opposition, par une désapprobation formelle du processus, suggère au gouvernement d'être prudent dans ses propositions législatives lors de l'étude détaillée. Nous considérons donc que ce mécanisme permet une faible influence sur le processus.

#### 2.2.2.3. Étude détaillée du projet de loi

Après l'adoption de principe, le leader du gouvernement présente une motion sans préavis afin de déferer le mandat de procéder à l'étude détaillée du projet de loi à la Commission de l'éducation. Cette période, comme nous l'avons mentionné à la page 25, est un moment crucial afin que les députés agissent directement sur le contenu de la loi. De même, l'étude détaillée du projet de loi est un moment où les députés opposés au projet peuvent retarder son adoption. En effet, il est prévu qu'en plus des déclarations d'ouverture, chaque député a 20 minutes pour chaque article, alinéa ou paragraphe et qu'il a également ce temps pour chaque amendement et sous-amendement [RAN, article 245]<sup>74</sup>. En plus, l'auteur du projet de loi a cinq minutes de réplique après chaque intervention.

---

<sup>73</sup> *Ibid*, 25 novembre 1997, n°137, p. 8667-8708.

<sup>74</sup> *Id.*, *Règlement et autres règles de procédure*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2007, p. 176.

Ainsi, pendant les séances du 8, 9, 12 et 15 décembre 1997, les députés de l'opposition tentent non seulement de bonifier le projet de loi, mais aussi de ralentir le processus.

La première stratégie consiste à poser de multiples questions. En effet, à chaque amendement proposé par la ministre (et il y en a pour presque tous les articles), les députés de l'opposition officielle la questionnent. Par exemple, à l'article 36, sur l'égalité des chances, le député de Marquette utilise l'ensemble de son temps de parole, ce qui force la ministre à utiliser son propre temps de parole en plus des cinq minutes disponibles pour ses répliques. Lorsque le temps alloué au député de Marquette est écoulé, les députés de D'Arcy-McGee et de LaFontaine utilisent également l'entièreté de leur droit de parole et amènent la ministre à devoir s'expliquer de nouveau.

Le deuxième procédé est la proposition d'amendement. Chaque amendement engendre un débat qui peut s'éterniser (avec les sous-amendements). Le processus s'allonge davantage lorsque les députés rédigent leurs amendements en commission et, puisque les autres députés ne les ont pas, ils doivent les faire photocopier. Un exemple significatif est celui du député de Westmount-Saint-Louis, qui, à l'article 45.1, propose quatre amendements afin d'augmenter le pouvoir des parents; amendements qui sont rejetés par la majorité gouvernementale. À l'article suivant, il se désole que les élèves du secondaire n'aient pas de droit de vote au Conseil d'établissement et propose plusieurs amendements en cette matière. Ils sont refusés mais laissent les députés de Taschereau, Shefford et D'Arcy-McGee intervenir et mettre la patience de la ministre à l'épreuve.

En outre, si les députés de l'opposition perçoivent que leurs propositions sont mal reçues ou que la hâte du gouvernement semble injustifiée, ils peuvent faire de l'obstruction systématique (traduction de *filibusting*). Dans cette catégorie sont inclus les stratégies susmentionnées mais aussi les débats de procédure avec la présidence qui ne comptent pas dans les temps de parole. Ainsi, à la séance du 8 décembre<sup>75</sup>, l'opposition demande le consentement de la commission pour que le député de Sauvé, qui était remplacé par le député LaFontaine, reprenne son siège et son droit de vote et que le député de LaFontaine, n'étant attribué à aucune commission, puisse conserver son droit de parole mais non son

---

<sup>75</sup> *Id.*, Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 8 décembre 1997, n°51, p. 1-98.

droit de vote. La ministre émet alors quelques inquiétudes et, ne voulant pas perdre la majorité gouvernementale, amorce un débat. Pour compliquer le tout, le député de Sauvé arrive à la commission et clame son droit de parole, alors que la président ne désire pas lui accorder tant que la question du consentement ne sera pas rétablie.

Les deux derniers procédés utilisés sont ceux relatifs aux votes. Tout d'abord, la majorité des votes se font par assis-levé (l'équivalent du vote nominal), ce qui identifie ceux qui sont contre l'amendement dans le procès-verbal, mais allonge aussi le temps puisque le secrétaire doit nommer tous les députés un par un. En outre, lorsque l'opposition se retrouve sans temps de parole et sans amendements, elle peut demander à ce que l'article soit adopté sur division, inscrivant ainsi sa désapprobation dans le procès-verbal. Le gouvernement, par une motion de clôture [RAN, article 251]<sup>76</sup>, peut décider de la fin des travaux d'une commission qui s'éternise. La Commission de l'éducation, dans ce cas, a étudié le projet de loi pendant 27 heures, mais il est inscrit<sup>77</sup> que l'étude n'est pas complétée. En somme, même si les parlementaires ont ralenti le processus de formulation de la politique publique, la motion de clôture du gouvernement nous force à considérer que l'influence de ce mécanisme est plutôt « moyenne ».

#### 2.2.2.4. Adoption finale du projet de loi 180

À la suite de l'étude détaillée d'un projet de loi, de nombreuses étapes restent à franchir dont le dépôt et l'étude du rapport de la commission et l'adoption finale. Ces étapes nécessitent des débats dont le gouvernement préfère se passer lorsque la période des travaux prend fin. Ainsi, le 18 décembre 1997, le gouvernement a de nombreux projets de loi à faire adopter et utilise, en vertu de l'article 182 du Règlement de l'Assemblée nationale, la motion de suspension des règles, également appelée « le bâillon ». Après un débat de deux heures, si cette motion est adoptée, elle devient un ordre de l'Assemblée qui permet au gouvernement d'accélérer le processus. Ainsi, en cette avant-dernière journée des travaux d'automne, la ministre soumet son projet de loi à minuit 30 et parle cinq minutes; le député de Rivière-du-Loup est ensuite le seul député de l'opposition à

---

<sup>76</sup>Id., *Règlement et autres règles de procédure*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2007, p. 153.

<sup>77</sup>Id., *Journal des débats. Rapport sur l'état des projets de loi*. Québec, avril 2009. [<http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/Projets-loi/etat-151.htm>]

s'exprimer (pendant deux minutes) et la ministre réplique pendant deux minutes. Ensuite, le projet de loi est mis aux voix et est adopté sur division. Ainsi, le bâillon ne respecte pas les prérogatives des parlementaires et l'adoption sur division ne change rien au projet de loi final. Nous considérons donc que, dans ce cas, le mécanisme de l'adoption finale n'a aucune influence sur le processus.

### 3. INTERPRÉTATION ET DISCUSSION

L'analyse événementielle du chapitre précédent fournit les données nécessaires à la présente discussion sur l'influence que peut avoir le pouvoir législatif sur une politique publique. Dans cette section, nous intégrerons les éléments des contextes historique et théorique pour :

1. établir dans quelle mesure le pouvoir législatif a influencé la réforme,
2. identifier l'organe législatif le plus influent,
3. circonscrire dans le temps l'influence du pouvoir législatif,
4. comparer l'influence sur le contenu et celle sur le processus,

Afin d'atteindre tous ces objectifs, nous présentons, à la page suivante, un tableau récapitulatif des mécanismes d'influence, des sujets auxquels ils se rapportent et de l'impact qu'ils ont eu. L'influence est ensuite quantifiée selon le barème expliqué dans la méthodologie afin de faciliter les comparaisons.

#### *3.1. Délimiter l'influence du pouvoir législatif sur la réforme*

En premier lieu, Kingdon<sup>78</sup> considère le pouvoir législatif comme un pouvoir constitutionnellement établi qui tire de la Constitution de nombreuses prérogatives et qui a la capacité d'attirer l'attention du public. Au Québec, nous percevons cette influence du pouvoir législatif par le fait que deux instances exécutives responsables de la réforme ont été créées par des lois du Parlement du Québec, et par le fait que ce dernier s'est doté de mécanismes qui obligent les organismes gouvernementaux à faire rapport annuellement. Ainsi, à notre avis, toute influence débute par ces dispositions préalables.

Wahlke<sup>79</sup> croit que, même si plusieurs auteurs déplorent la concentration des pouvoirs aux mains de l'exécutif et le déclin du parlementarisme, ce déclin n'a pas été prouvé. Notre analyse ne permet pas de dire s'il y a déclin. Mais le Tableau 1 montre que les députés ont à leur portée de nombreux mécanismes d'influence.

---

<sup>78</sup> John W. KINGDON, *op. cit.*, p. 34.

<sup>79</sup> John C. WAHLKE, *op. cit.*, p. 98.

Tableau 1

## Mécanismes d'influence du pouvoir législatif sur la réforme

Mécanisme	Sujet	Influence	Valeur
<b>Influence sur le contenu</b>			
Audition des représentants du Conseil supérieur de l'éducation	Profils de formation, financement du système d'éducation	Aucune	0
Audition des représentants de la Commission des États généraux	Évaluation des apprentissages, nombre de rencontres à Montréal	Faible	1
Étude détaillée du projet de loi	Matériel scolaire, intérêt de l'élève	Faible	1
Dépôt de pétitions	Maternelle à temps plein facultative	Faible	1
Motion de fond	Maintien des commissions scolaires	Moyenne	2
Mandat d'initiative sur la réussite scolaire au secondaire	Écoles autonomes, souplesse administrative, petite enfance, etc.	Forte	3
Consultations générales sur l'avant-projet de loi	Conseils d'établissement, écoles autonomes, élèves handicapés	Forte	3
Consultations particulières sur le projet de loi	Conseils d'établissement, formation des directions, gratuité scolaires	Forte	3
<b>Influence sur le processus</b>			
Période de questions	Tenue des États généraux, nomination du commissaire Caldwell, financement	Aucune	0
Étude des crédits du MEQ	Mesure de transition vers la réforme	Aucune	0
Interpellation de la ministre	Compressions budgétaires	Aucune	0
Adoption finale	Motion de suspension des règles	Aucune	0
Étude des rapports annuels du MEQ	Compressions budgétaires, indicateurs de performance de la réforme	Faible	1
Présentation du projet de loi	Entente sur des consultations	Faible	1
Adoption de principe	Besoins du milieu éducatif non comblés	Moyenne	2
Étude détaillée du projet de loi	Obstruction systématique	Moyenne	2
Consultations générales sur l'avant-projet de loi	Choix des intervenants, contrôle de l'horaire de consultation	Forte	3
Consultations particulières sur le projet de loi	Choix des intervenants, contrôle de l'horaire	Forte	3

Certes, ces mécanismes n'ont pas permis aux parlementaires d'influencer le choix des commissaires de la CEGE ou les compressions budgétaires. Cependant, nous constatons que, par les consultations ou par le mandat d'initiative, les parlementaires ont apporté des modifications aux éléments relatifs au contenu, comme la composition des conseils d'établissement, l'autonomie des écoles et la politique de la petite enfance. Il est à noter, toutefois, que ce ne sont pas tous les mécanismes énumérés qui ont pour finalité d'influencer les politiques publiques. En effet, l'audition des représentants du CSE ou de la CEGE ou l'étude des crédits ont plutôt comme finalité le contrôle du gouvernement. Néanmoins, nous pensons pertinent de les aborder car ce sont des mécanismes législatifs qui auraient pu amener le gouvernement à changer certains éléments de sa politique.

Une seconde partie de l'influence se traduit dans le processus législatif. En effet, comme l'affirme Kingdon<sup>80</sup>, une politique publique qui impose un changement majeur à la société nécessite souvent l'adoption d'une nouvelle loi et, à l'occasion, les fonctionnaires vont nuancer leur proposition législative avant de l'envoyer au Congrès américain. Bien entendu, le système québécois n'accorde pas cette place au législatif. Cependant, l'analyse démontre que les députés ont influencé le contenu de la loi 180 en reprenant les doléances des groupes rencontrés, et ont influencé le processus d'adoption du projet de loi lors de l'étude détaillée en commission. Toutefois, l'utilisation du bâillon nuance nos propos puisqu'il montre que le législatif n'a l'influence que celle que l'exécutif lui permet d'avoir. Nous aborderons explicitement cette nuance subséquemment.

Notre troisième élément de discussion reprend l'un des concepts de Kingdon, soit celui du consensus. En effet, nous observons qu'à l'instar de ce qui s'est passé dans la société civile, il s'est établi un consensus parmi les parlementaires sur une politique de la petite enfance, sur une école autonome ou sur le maintien des commissions scolaires. Nous croyons que ce consensus permet une plus grande participation des députés car, en étant d'accord sur l'essence de la réforme, les parlementaires peuvent se concentrer sur le contenu de cette dernière et être davantage efficaces.

En dernier lieu, il est pertinent de souligner que les mécanismes qui ont permis la plus grande influence (la réalisation du mandat d'initiative et les consultations publiques) sont des mécanismes auxquels participent également les groupes d'intérêt. En ce sens, il est possible que les parlementaires agissent comme canal de transmission des doléances de ces groupes et que ces derniers soient ceux dont l'influence devrait être étudiée dans une recherche subséquente.

En somme, nous croyons qu'en attirant l'attention du public, en réalisant un mandat d'initiative et en participant au processus législatif, les parlementaires ont eu une certaine influence sur la réforme. Le tableau 2, présenté à la page suivante, montre d'ailleurs à quelle étape et dans quelle sphère l'influence du pouvoir législatif fut la plus significative. Les chiffres sont placés à titre comparatif selon les valeurs préalablement attribuées et les

---

<sup>80</sup> John W. KINGDON, *op. cit.*, p. 36.

cellules foncées correspondent aux mécanismes attribuables à la Commission de l'éducation, alors que les cellules claires sont relatives à l'Assemblée nationale.

### 3.2. Identifier l'organe législatif le plus influent

En prenant en compte les données du tableau 2, nous remarquons que 14 « points d'influence » émanent de mécanismes relatifs à la Commission de l'éducation alors que 6 points proviennent des actions prises en Chambre. Nous sommes conscient que l'influence de la Commission de l'éducation tire son origine des pouvoirs que lui délègue l'Assemblée. En outre, dans une recherche subséquente, il serait pertinent de comprendre si les mandats d'initiative accordent plus de liberté aux parlementaires que les mandats confiés par l'Assemblée. La comparaison permet néanmoins de saisir que, si l'Assemblée nationale a été proactive lors de la réforme, c'est en grande partie grâce à la CE.

Tableau 2

Comparaison de l'influence du pouvoir législatif selon la sphère et l'étape de réalisation de la réforme

Étape / Sphère	Contenu	Processus	Totaux
<b>Émergence</b>	Audition des représentants du CSE (0)	Étude des crédits du MEQ (0)*	0
<b>Formulation</b>	Audition des représentants de la CEQE (1)	Période de questions (0)	25
	Étude détaillée du projet de loi (1)*	Étude des crédits du MEQ (0)*	
	Consultations générales sur l'avant-projet de loi (3)*	Étude détaillée du projet de loi (2)*	
	Consultations particulières sur le projet de loi (3)*	Consultations générales sur l'avant-projet de loi (3)*	
	Mandat d'initiative sur la réussite scolaire au secondaire (3)	Consultations particulières sur le projet de loi (3)*	
	Dépôt de pétitions (1)	Présentation du projet de loi (1)	
	Motion de fond (2)	Adoption de principe (2)	
<b>Mise en œuvre</b>		Adoption finale (0)	2
		Étude des crédits du MEQ (0)*	
		Étude des rapports du MEQ (2)	
		Interpellation de la ministre de l'éducation (0)	
<b>Totaux</b>	14	13	X

\* Les mécanismes qui apparaissent à deux endroits sont pris doublement en compte dans les totaux mais ne le sont qu'une seule fois lors du calcul de l'influence de la Commission de l'éducation.

Olson et Mezey<sup>81</sup> émettent d'ailleurs les hypothèses selon lesquelles l'influence du pouvoir législatif est supérieure lorsque les commissions parlementaires et leur personnel est permanents et spécialisés et lorsque les agences gouvernementales sont surveillées par une commission spécifique. Or, depuis la réforme parlementaire de 1984, les commissions de l'Assemblée nationale répondent à ces caractéristiques, et nous croyons que le fait que les parlementaires soient toujours attirés à une commission améliore leur expertise. Cette influence se mesure par les ressemblances évidentes qui émanent des comparaisons entre le rapport final de la Commission de l'éducation et le plan d'action gouvernemental *Prendre le virage du succès*, et la ministre elle-même explique qu'elle s'est inspirée du rapport de la CE<sup>82</sup> pour construire la réforme.

L'histoire montre d'ailleurs que ce fait n'est pas isolé. Effectivement, selon un rapport préparé par l'Assemblée<sup>83</sup>, les conséquences des travaux de la CE sont multiples. En 2005, d'après le mandat de surveillance du CSE, la commission a fait part au ministre de certaines irrégularités dans les nominations au Conseil (un problème qui sera réglé l'année suivante). Puis, en février 2007, la CE se donne un mandat d'initiative sur la réussite scolaire des autochtones et, suite à l'envoi du rapport à différents ministres, la ministre de l'Éducation annonce d'importants investissements en la matière.

Dans l'ensemble, nous jugeons donc que la Commission de l'éducation fut l'instance législative la plus influente sur le contenu et sur le processus de réalisation de la réforme.

### 3.3. Circonscrire dans le temps l'influence du pouvoir législatif

Selon la théorie de Lemieux<sup>84</sup>, les politiques publiques se réalisent en trois étapes : l'émergence, la formulation et la mise en œuvre. Or, à l'aide du Tableau 2, nous tenterons de comprendre à quelle étape le pouvoir législatif a eu le plus d'influence.

La phase de l'émergence apparaît lorsqu'il y a jonction entre les problèmes et les priorités politiques. Dans le présent cas, les problèmes furent mis à jour par la publication

---

<sup>81</sup> David OLSON et Michael MEZEY, *op. cit.*, p. 14-15.

<sup>82</sup> Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 1 mai 1997, n°26, p. 1-20.

<sup>83</sup> Robert JOLICOEUR. *Documents de fond publiés par les commissions parlementaires au cours des 35<sup>e</sup>, 36<sup>e</sup> et 37<sup>e</sup> législatures*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2007, p. 5-6.

<sup>84</sup> Vincent LEMIEUX, *op. cit.*, p. 39.

d'indicateurs du CSE au début des années 90<sup>85</sup>. En outre il y a, dans ces années, une crise de confiance de la population envers les programmes scolaires « fourre-tout »<sup>86</sup>. Du côté des priorités politiques, même si le gouvernement précédent a amorcé une réflexion avec le groupe sur les profils de formation<sup>87</sup>, la promesse de Jacques Parizeau de tenir des États généraux sur l'éducation, ainsi que l'avaient demandé divers groupes, correspond à l'émergence de la réforme. Les parlementaires ont donc bien peu de pouvoir à ce moment; à peine demandent-ils au gouvernement de tenir sa promesse faite en élection.

Inversement, l'étape de la formulation est celle qui semble offrir aux parlementaires la possibilité d'influencer le contenu de la réforme et son processus de réalisation. Nous percevons que les parlementaires parviennent à s'immiscer dans la confrontation des alternatives et contribuent même à en faire dominer les unes sur les autres. Ainsi, même si la réforme établie par le ministère de l'Éducation se base sur les avis du CSE et de la CEQE, les députés, par des mécanismes comme le dépôt de pétitions, la motion de fond, mais surtout par les consultations, l'étude détaillée du projet de loi et la réalisation du mandat d'initiative, ont participé à la formulation de la réforme. Notre interprétation rejoint donc la pensée de Kingdon<sup>88</sup> qui affirme que le Congrès américain a un impact sur l'agenda et les alternatives, c'est-à-dire sur le contenu de la politique sur le processus de formulation.

La dernière étape, celle de la mise en œuvre, laisse aux parlementaires à peine plus de place que la phase de l'émergence. Cela correspond à ce qu'affirme Kingdon<sup>89</sup> pour qui les représentants ont souvent bien peu de contrôle sur ce que devient une loi une fois votée. Selon Lemieux, à ce moment, ce sont les agents qui prennent le relais et s'assurent de l'application de la politique<sup>90</sup>. Dans le cas présent, nous faisons référence aux employés du ministère de l'Éducation, aux commissions scolaires, aux directions d'établissements et au personnel enseignant. En outre, il faut souligner qu'avec les données fournies par le Vérificateur général, les parlementaires ont pu remettre en question les indicateurs de performance de la réforme lors de l'étude des rapports annuels et de l'étude des crédits.

---

<sup>85</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Des conditions pour faire avancer l'école*, Ste-Foy, CSE, 1993, 48p.

<sup>86</sup> Gabriel GOSSELIN et Claude LESSARD., *op. cit.*, p. 145.

<sup>87</sup> Denis ROYER, *op. cit.* p. 152.

<sup>88</sup> John W. KINGDON, *op. cit.* , p.28.

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 43.

<sup>90</sup> Vincent LEMIEUX, *op. cit.*, p.92.

Olson et Mezey<sup>91</sup> prétendent que les députés influencent surtout la mise en œuvre. Or, à l'instar de Kingdon<sup>92</sup>, nous considérons que le gouvernement contrôle l'agenda, les fonctionnaires mettent en œuvre et les députés influencent la formulation.

### *3.4. Comparer l'influence qu'a eue le pouvoir législatif sur le contenu de la réforme et le processus de réalisation*

Considérant que le gouvernement a besoin de l'appui des parlementaires à toutes les étapes du processus législatif, ainsi que pour le vote des crédits budgétaires, nous supposons que l'influence des députés se concentrerait principalement au niveau du processus de réalisation de la politique. Or, le Tableau 2 indique que l'influence du pouvoir législatif sur le contenu est légèrement supérieure à celle sur le processus, peut-être parce que ce dernier est contrôlé par la majorité gouvernementale. Il est vrai que les parlementaires choisissent les intervenants lors des consultations, qu'ils ralentissent l'étude détaillée du projet de loi et qu'ils s'assurent de la performance des indicateurs. Par contre, en rencontrant les membres de la CEGE, en reprenant les critiques des groupes rencontrés lors des consultations et en réalisant un mandat d'initiative sur la réussite scolaire, le pouvoir législatif a aussi influencé le contenu de la réforme.

Nous concluons donc que le pouvoir législatif a une influence quasi équivalente au niveau du contenu et du processus et que, même si le nombre de mécanismes relatifs au processus est plus important, plusieurs mécanismes parmi ceux relatifs au processus ne produisent aucune influence concrète, même s'ils sont les plus médiatisés.

### *3.5. Réfléchir à ce qui favoriserait une plus grande influence*

La présente analyse révèle que, lorsqu'il est regardé seul, le pouvoir législatif exerce une influence importante sur la réforme. Néanmoins, en le comparant aux autres acteurs, nous réalisons que son influence est plutôt relative<sup>93</sup>. Or, serait-il souhaitable que le

---

<sup>91</sup> David OLSON et Michael MEZEY, *op. cit.*, p. 18.

<sup>92</sup> John W. KINGDON, *op. cit.*, p.22.

<sup>93</sup> Voir Annexe B pour une explication détaillée des relations entre les trois catégories d'acteurs.

pouvoir législatif ait davantage d'ascendant sur les politiques publiques et, si c'est le cas, quelles seraient les voies possibles?

Selon Kingdon<sup>94</sup>, les politiques publiques sont des casse-tête non résolus et nous doutons qu'une assemblée formée de 125 individus différents avec des objectifs divergents puisse résoudre ces « casse-tête ». Certes, le pouvoir législatif permet de construire des consensus et de bonifier des propositions existantes, mais nous pensons que la branche exécutive est probablement plus efficiente dans la réalisation des politiques publiques.

Néanmoins, dans le cas de réformes aussi considérables que la réforme de l'éducation, nous croyons que le temps doit être donné au pouvoir législatif pour étudier ses conséquences de ces réformes sur la société. Conséquemment, nous soumettons trois propositions afin d'améliorer le pouvoir d'influence des parlementaires.

En premier lieu, nous considérons, à l'instar de Grenier<sup>95</sup>, que la discipline de parti entrave l'autonomie des commissions parlementaires, puisque lorsqu'un député de l'opposition propose un amendement à un projet de loi, la ministre et ses fonctionnaires décident pour l'ensemble du groupe parlementaire. Ainsi, une plus grande liberté en commission, comme celle qui semble avoir cours lors des mandats d'initiative, pourrait favoriser une plus grande participation des parlementaires.

De plus, des règles de procédure permettant aux députés de modifier les initiatives de l'exécutif pourraient être bénéfiques lors de l'élaboration des politiques. Cela pourrait prendre la forme d'une augmentation des privilèges du député, de la nécessité d'une majorité qualifiée pour certaines manœuvres, ou simplement, de la modification de la motion de suspension de procédure qui, comme nous l'avons vu, empêche les députés de terminer leur travail législatif et a forcé l'adoption en toute hâte du projet de loi structurant la réforme de l'éducation. Nous apprécions d'ailleurs le remplacement qui a été fait au printemps 2009 par la procédure d'exception, plus respectueuse des prérogatives parlementaires.

---

<sup>94</sup> John W. KINGDON, *op. cit.*, p. 126.

<sup>95</sup> André GRENIER, *op. cit.*, p. 40.

Enfin, l'expertise des députés est une arme puissante qui exerce une influence sur le processus de réalisation d'une politique ou son contenu. Nous croyons donc que les parlementaires devraient être alimentés par des instances non partisans sur une pluralité de sujets. La direction de la recherche et la bibliothèque de l'Assemblée nationale constituent des initiatives en ce sens, et nous pensons qu'une plus grande présence de personnes désignées comme le Vérificateur général, permettrait aux députés de mieux questionner les décisions ministérielles, amène un dialogue de plus haut niveau.

## CONCLUSION

### *Retour*

L'objectif du présent travail visait à déterminer dans quelle mesure le pouvoir législatif avait exercé une influence sur la réforme de l'éducation de 1997. L'analyse du verbatim des débats parlementaires, des lois relatives à l'éducation et leur mise en relation avec les théories de Lemieux, Kingdon, Olson et Mezey, a suscité quelques interprétations. Parmi celles-ci, nous que :

1. le pouvoir législatif est à l'origine de tout le processus de réalisation;
2. la Commission de l'éducation est l'organe législatif le plus influent;
3. l'influence du pouvoir législatif sur le contenu de la réforme et sur son processus de réalisation est presque équivalente;
4. cette influence se perçoit davantage à l'étape de la formulation ;
5. le pouvoir législatif pourrait exercer davantage d'influence si la procédure parlementaire était modifiée, si la ligne de parti était moins sévère et s'il bénéficiait du support non partisan d'une équipe d'experts lors des débats.

### *Lacunes*

Nous sommes conscient que les méthodes de recherche utilisées dans le présent essai ne permettent pas d'adopter une attitude catégorique en présentant nos conclusions. Ces dernières demeurent des interprétations et non des faits. En effet, l'analyse du travail, quoiqu'exhaustive, ne tient pas compte des tractations de couloir. En plus, en considérant les députés comme un groupe homogène et en évacuant la dynamique partisane, nous avons pu biaiser certains de nos résultats. En effet, il est fort probable que l'influence que les députés formant le groupe de l'opposition ont exercée était qualitativement et quantitativement différente que l'influence exercée par les députés ministériels.

Sur le plan théorique, la base du présent essai est fragile car elle se greffe principalement sur une théorie qui n'aborde pas la place du pouvoir législatif et une autre qui en parle en prenant l'exemple du Congrès américain. En outre, cet essai explique le rôle du pouvoir législatif, mais il est incapable de démontrer les liens de causalité entre les

mécanismes d'influence et la réforme. Il faut aussi admettre que le regroupement des catégories est arbitraire et laisse place aux critiques de la part des théories traditionnelles de la séparation des pouvoirs. Finalement, soulignons que cette étude de cas ne permet pas de généraliser les résultats à toutes les politiques publiques au Québec, puisqu'à chacune peuvent correspondre d'autres catégories d'acteurs et d'autres mécanismes d'influence.

#### *Quantification de l'influence*

En plus de nos objectifs théoriques, nous avons une hypothèse méthodologique, soit de vérifier s'il est possible de quantifier l'influence que pouvaient permettre certains mécanismes législatifs. Or, notre barème est subjectif et il lui manque les bases empiriques et théoriques nécessaires à ce genre d'exercice. En fait, *a posteriori*, une approche qualitative aurait pu être valable étant donné l'intangibilité du phénomène. Néanmoins, nous sommes satisfaits des comparaisons que la méthode nous a permis de réaliser et nous espérons que des recherches subséquentes parviendront à établir des échelles rigoureuses afin de percer les limites inhérentes à la description politique et historique.

#### *Pistes de recherche*

Les limites préalablement énoncées, loin de nous décourager, montrent plutôt que d'autres recherches sont nécessaires afin de comprendre le rôle que joue le pouvoir législatif dans l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, afin de saisir le rôle que jouent les députés en coulisse, nous suggérons de réaliser des entrevues auprès de parlementaires. De plus, des études de cas relatifs aux politiques publiques dans le domaine de l'éducation ou d'autres domaines pourraient, éventuellement, permettre de généraliser les résultats et, peut-être, établir une théorie explicative sur l'influence du pouvoir législatif. Finalement, la rédaction du présent essai a permis de faire prendre conscience de la complexité du rôle des organismes consultatifs. Nous suggérons donc de réaliser une prochaine étude afin de vérifier si ces organismes constituent un « quatrième » pouvoir comme, le prétendent certains auteurs.

### *Finalement, la réforme...*

Cet essai permet de comprendre que la réforme est le résultat d'une mobilisation exceptionnelle de toute la société québécoise. Ainsi, si les enseignants, les commissions scolaires, les directeurs d'établissements, les parents, les politiciens et les fonctionnaires ont pu construire un tel consensus sur le problème et les solutions, d'où viennent la grogne des dernières années et le prétendu échec de la réforme? Serait-ce que le personnel n'était pas adéquatement formé et que la réforme était mal expliquée? Les compressions budgétaires dans le système de l'éducation ont-elles nui à l'implantation d'une réforme si audacieuse? Serait-ce dû à des facteurs extérieurs comme les négociations syndicales concomitantes à l'implantation? Nous n'avons pas de réponse à ces questions; toutefois, nous terminons cet essai en évoquant ceci : les visées de la réforme étaient nobles et, alors que la société se remobilise contre le décrochage en 2009, nous suggérons que les acteurs revisitent leur histoire afin de ne pas répéter les erreurs du passé, si erreurs il y eût...

## ANNEXE A

### *La controverse entourant les organismes consultatifs*

Il existe, dans la documentation consultée, un débat sur la place qu'occupent les organismes consultatifs. Certains auteurs (Laliberté et Plante<sup>96</sup> et Royer<sup>97</sup>) contredisent les théories reconnues et suggèrent que ces organismes constituent un quatrième pouvoir appelé pouvoir consultatif. D'un point de vue semblable, Gérard Bergeron<sup>98</sup> remplace la théorie des trois pouvoirs par quatre fonctions : gouvernementale, législative, juridictionnelle et administrative, cette dernière englobant les organismes consultatifs. De notre côté, nous adoptons la position de l'ENAP<sup>99</sup> et de Louis Côté<sup>100</sup> selon laquelle les organismes consultatifs sont des organismes gouvernementaux, créés par le pouvoir législatif (comme dans le cas du Conseil supérieur de l'éducation) ou par le pouvoir exécutif (comme dans le cas de la Commission des États généraux sur l'éducation), qui jouissent d'une autonomie de gestion et de décision mais qui, dans les faits, relèvent du pouvoir exécutif, tout en étant contrôlés par les parlementaires. Brun, Tremblay et Brouillet<sup>101</sup> précisent en effet que, selon le droit constitutionnel, le gouvernement et l'administration publique sont placés sous l'autorité judiciaire et sous l'autorité parlementaire.

---

<sup>96</sup> Raymond G. LALIBERTÉ et Jean PLANTE, *Système scolaire du Québec*, Ste-Foy : Presses de l'Université Laval, 1991, p. 36.

<sup>97</sup> Denis ROYER, p. 31.

<sup>98</sup> Gérard BERGERON, *L'État en fonctionnement*, Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval, 1993, p. 41.

<sup>99</sup> OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE – ENAP, *op. cit.*, p. 3.

<sup>100</sup> Louis CÔTÉ, *op. cit.*, p. 216.

<sup>101</sup> Henri BRUN *et al.*, *op. cit.*, p. 704.

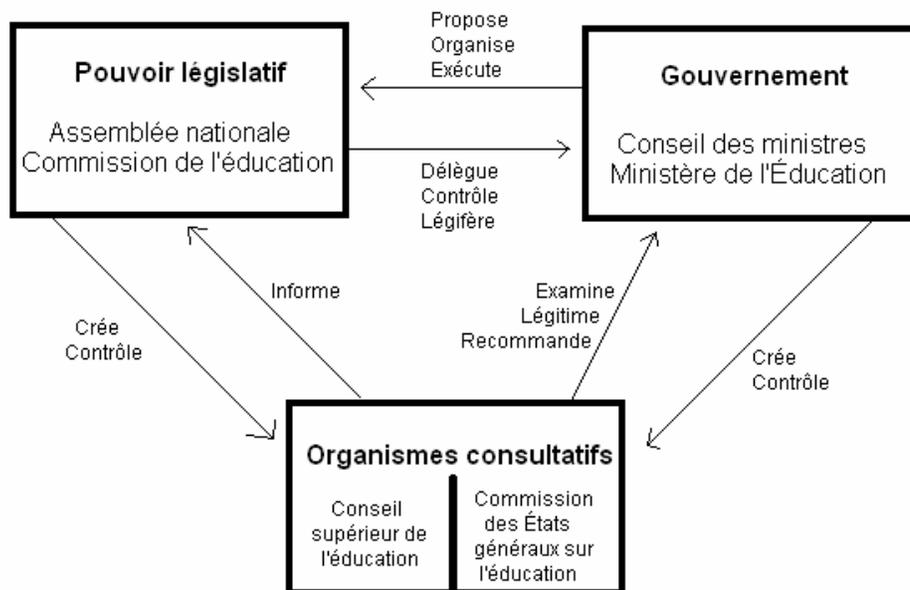
## ANNEXE B

### *Les interrelations entre les acteurs politiques de la réforme*

Au cours du présent travail, nous avons fait référence à trois catégories d'acteurs et cette section est consacrée aux relations qu'entretiennent le pouvoir législatif, les organismes consultatifs et le gouvernement (voir Figure 1).

Figure 1

### Influences relatives des acteurs politiques de la réforme de l'éducation



### Le pouvoir législatif

En premier lieu, le pouvoir législatif influence les deux autres groupes d'acteurs par le fait que c'est lui qui leur délègue de ses pouvoirs afin d'accélérer le processus décisionnel. Rappelons-nous que c'est une loi qui a créé le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation.

Deuxièmement, ces lois attribuent également aux parlementaires un rôle de contrôleur. Cette relation se matérialise principalement lors de l'étude des crédits du

ministère de l'Éducation par la Commission de l'éducation ou lors de l'étude des rapports annuels du ministère ou du Conseil supérieur, ces organismes étant redevables devant les élus. Cette relation s'applique également, mais dans une moindre mesure, à la Commission des États généraux puisque les parlementaires ont remis en question ses méthodes de consultation et, surtout, le choix et la rémunération des commissaires. En outre, comme le mentionne Olson et Mezey<sup>102</sup>, les députés contrôlent aussi les organismes responsables de la mise en œuvre d'une politique afin d'éviter la corruption, l'inefficacité et les inégalités.

Finalement, les députés exercent un ascendant sur l'exécutif par leur pouvoir de législateur. En effet, la plupart des politiques importantes requièrent une loi, et ce sont les lois sur l'enseignement privé, sur les collèges, sur les subventions aux commissions scolaires et, dans ce cas, la loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique, qui ont façonné le monde scolaire en forçant l'exécutif à appliquer ce sur quoi le Parlement avait voté.

#### Les organismes consultatifs

Selon Grenier<sup>103</sup>, la préoccupation pour une démocratie participative au Québec date des années 60. Depuis ce temps, de nombreux mécanismes ont été créés (sommets nationaux, conseils consultatifs, états généraux, panel, commissions, etc.) et plusieurs organismes consultatifs ont été formés. Ces organismes, selon notre étude, ont relativement peu d'influence sur le pouvoir législatif. En effet, la majeure partie de leur influence résulte de leur capacité d'informer les parlementaires. En effet, selon Lemieux<sup>104</sup>, les ressources informationnelles permettent aux organismes consultatifs d'influencer la formulation des politiques publiques par les représentations qu'ils font devant les décideurs politiques. Nous constatons d'ailleurs cette influence lorsque le président du Conseil supérieur de l'éducation rencontre les membres de la Commission de l'éducation leur permettre de comprendre le monde de l'éducation.

D'un autre côté, les organismes consultatifs influencent davantage les politiques publiques par les liens qu'ils entretiennent avec le gouvernement. En effet, selon Céline

---

<sup>102</sup> David OLSON et Michael MEZEY, *op. cit.*, p. 18.

<sup>103</sup> André GRENIER, « L'envolée de la consultation du public », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol.33, no 3-4, 2004, p. 8.

<sup>104</sup> Vincent LEMIEUX, *op. cit.*, p.32-33.

Saint-Pierre<sup>105</sup>, la représentation démocratique ne peut être assurée que par des élus et, afin de maintenir le pont entre le gouvernement et la société, les organismes consultatifs examinent la situation, recommandent des actions et amènent de la légitimité aux décisions. Selon la loi<sup>106</sup>, le ministre a l'obligation de consulter le Conseil supérieur de l'éducation sur toutes les questions essentielles (programmes d'étude, diplômes, qualification du personnel, etc.). Dans le présent cas, la ministre a non seulement consulté le CSE, mais elle s'est également inspirée de ces rapports pour construire la réforme. Le CSE peut d'ailleurs soumettre au ministère des recommandations sur tout sujet qu'il juge pertinent<sup>107</sup>. D'ailleurs, au début des années 90, la réforme des curriculums n'est pas une priorité pour le gouvernement, mais le CSE la recommande fortement<sup>108</sup>. De la même manière, les dix recommandations de la Commission des États généraux deviennent les sept lignes d'action du plan *Prendre le virage du succès*.

Finalement, les organismes consultatifs ont le pouvoir de légitimer les décisions du gouvernement. En ce sens, notons que lors de la consultation générale sur l'avant-projet de loi, la ministre de l'Éducation mentionne à la commission que sa réforme s'appuie sur les travaux du CSE et des États généraux<sup>109</sup>. Cette légitimité des organismes consultatifs découle de l'expertise et permet à certains membres d'occuper des fonctions de pouvoir par la suite. Par exemple, Paul Inchauspé, qui, après avoir travaillé pour le CSE et les États généraux, est nommé sur le Groupe de travail sur les curriculums et son rapport conduit à l'énoncé *L'école, tout un programme*<sup>110</sup>. Un autre exemple est celui de Robert Bisailon, qui, de son côté, après avoir travaillé pour le CSE et les États généraux, devient sous-ministre de l'Éducation responsable de la réforme. Les pouvoirs accordés à ces individus viennent de la légitimité qu'ils offrent aux décideurs.

---

<sup>105</sup> Céline SAINT-PIERRE, *op. cit.*, p. 96.

<sup>106</sup> Québec. *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation*, L.R.Q., chapitre C-60.

<sup>107</sup> Micheline DESPRÉS-POIRIER et Philippe DUPUIS, *op. cit.*, p. 285.

<sup>108</sup> Denis ROYER, *op. cit.*, p. 162.

<sup>109</sup> Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation, *op. cit.*, 2 septembre 1997, n°36, p. 1-27.

<sup>110</sup> Denis Royer, *op. cit.*, p. 223.

## Le gouvernement

Selon Jean-Pierre Proulx<sup>111</sup>, le leadership dans le domaine de l'éducation appartient aux décideurs politiques et aux fonctionnaires du ministère de l'Éducation. Ainsi, la discipline de parti jumelée à la majorité en Chambre font en sorte qu'entre 1994 et 1999, de nombreux mécanismes d'influence demeurent symboliques.

En effet, cette l'influence des organismes consultatifs doit être nuancée par le fait que le Conseil des ministres nomme les 22 membres du CSE<sup>112</sup> et que le ministre de l'Éducation a convoqué les États généraux sur l'éducation. Nous considérons donc que le gouvernement est, en partie, responsable de la mise en place d'organismes consultatifs.

De plus, le gouvernement contrôle relativement ces organismes parce que le sous-ministre est membre d'office du Conseil supérieur de l'éducation, que le Conseil doit faire approuver les règlements de régie interne par le ministère et parce que tous les budgets sont attribués par le gouvernement. Le contrôle se manifeste aussi au niveau des États généraux car, à deux reprises, le gouvernement s'est librement immiscé dans les consultations. En 1995, le Premier ministre, également ministre de la Culture, demande directement aux commissaires de se pencher sur la question du rehaussement culturel<sup>113</sup>. L'année suivante, la ministre de l'Éducation modifie le mandat des commissaires afin que ces derniers lui fassent des recommandations.

D'un autre côté, le gouvernement influence le pouvoir législatif puisqu'il propose et organise les travaux. En effet, c'est parce que les problèmes sont jumelés aux priorités politiques du gouvernement qu'il y a émergence d'une politique. Dans ce cas, c'est le gouvernement qui propose les États généraux, les plans d'action, les crédits budgétaires, le projet de loi 180 et renvoie les travaux en commission. En outre, lorsque le processus décisionnel ralentit, il appelle alors la motion de suspension des règles de procédure (maintenant remplacée par la procédure d'exception). Le législatif donc est rigoureusement encadré dans ses actions qui se limitent souvent à ce que le gouvernement lui permet de faire.

---

<sup>111</sup> Jean-Pierre RPOULX, « La belle mort de la polyvalente » dans Yves BÉLANGER, Robert COMEAU et Céline MÉTIVIER (sous la direction de), *La révolution tranquille 40 ans plus tard*, Montréal, VLB, 2000, p. 272.

<sup>112</sup> Denis ROYER, *op. cit.*, p. 33.

<sup>113</sup> Gabriel GOSSELIN et Claude LESSARD, *op. cit.*, p. 291.

En somme, le gouvernement et le pouvoir législatif créent et contrôlent les organismes consultatifs qui, eux, examinent, recommandent et légitiment le gouvernement et informent le pouvoir législatif de la problématique qui les concerne.

## RÉFÉRENCES

### Livres

BERGERON, Gérard, *L'État en fonctionnement*, Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval, 1993 170 p.

BRUN, Henri, TREMBLAY, Guy et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> édition. Cowansville : Éditions Yvon Blais, 2008, 1548 p.

CAOUCETTE, Charles E., *Si on parlait d'éducation. Pour un nouveau projet de société*. Montréal: VLB éditeur, 1992, 262 p.

CÔTÉ, Louis, *L'État démocratique – fondements et défis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008, 252 p.

DESPRÉS-POIRIER, Micheline et Philippe DUPUIS (avec la collaboration de), *Le système d'éducation du Québec*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal : Gaëtan Morin éditeur, 1999, 317 p.

GAUTHIER, Clermont et Diane SAINT-JACQUES, *La réforme des programmes scolaires au Québec*, Saint-Nicolas : les Presses de l'Université Laval, 2000, 225 p.

GOSSELIN, Gabriel et Claude LESSARD, *Les deux principales réformes de l'éducation du Québec moderne – témoignages de ceux et celles qui les ont initiées*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2007, 486 p.

GRAVELINE, Pierre, « L'ère des grandes réformes démocratiques (1960-1980) » dans *Une histoire de l'éducation au Québec*, Bibliothèque québécoise : Montréal, 2007, 163 p.

KINGDON, John. W., *Agenda, alternatives and public policies*, 2<sup>nd</sup> edition, New York : Longman, 2003, 253p.

LALIBERTÉ, Raymond G. et Jean PLANTE, *Système scolaire du Québec*, Ste-Foy : Presses de l'Université Laval, 1991, 101p.

LEMIEUX, Vincent, *L'étude des politiques publiques*, 2<sup>e</sup> édition. Saint-Nicolas : Presses de l'Université Laval, 2002, 178p.

OLSON, David et Michael MEZEY, *Legislatures in the policy process*, New York : Cambridge University Press, 1991, 244p.

## Articles

CAOINETTE, Charles E, « Consensus ou leadership? » dans *OPTIONS CEQ, États généraux*, 13(1), Montréal : CEQ, 1995 : 55-59.

GRENIER, André, « L'envolée de la consultation du public », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol.33, no 3-4, 2004 : 8-14.

MARTINEAU, Stéphane et Clermont GAUTHIER, « Évolution des programmes scolaires au Québec : un aperçu historique pour mieux comprendre la réforme actuelle », dans GAUTHIER, Clermont et Diane SAINT-JACQUES (sous la direction de), *La réforme des programmes scolaires au Québec*, Saint-Nicolas : les Presses de l'Université Laval, 2000 : 1-21.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE – ENAP, « Structure et taille de l'État », *L'État québécois en perspective*, Québec, ENAP, 2006 : 1-10.

OXLEY, Diana. «The school reform movement opportunities for Community psychology», dans RAPPAPORT, Julian. et SEIDMAN, Edward. (sous la direction de), *Handbook of Community Psychology*, New York, Kleuwer Academic, 2000 : 565-576.

PROULX, Jean-Pierre, « Les réformes en éducation : quelques leçons à en tirer » dans *OPTIONS CEQ, États généraux*, 13(1), Montréal, CEQ, 1995 : 211-226.

PROULX, Jean-Pierre, « La belle mort de la polyvalente » dans BÉLANGER, Yves, COMEAU, Robert et MÉTIVIER, Céline (sous la direction de), *La révolution tranquille 40 ans plus tard*, Montréal, VLB, 2000 : 316.

SAINT-PIERRE, Céline, « Le Conseil supérieur de l'éducation : le projet initial du rapport Parent et sa mise en œuvre depuis 1964 » dans *BULLETIN D'HISTOIRE POLITIQUE, Le rapport Parent, 1963-2003, une tranquille révolution scolaire?*, 12(2), 2004 : 95-105.

UNION INTERPARLEMENTAIRE, « Le rôle des parlements dans la définition des politiques publiques à l'ère de la mondialisation, des institutions multilatérales et des accords commerciaux internationaux », *107<sup>e</sup> Conférence de l'UIP*, Genève : Union interparlementaire, 2002 : 72-90.

WAHLKE, John C. « Policy demands and system support : the role of the represented », dans Norton, Philip (sous la direction de) *Legislatures*, Toronto : Oxford, 1990, p.97-123.

## Thèses et mémoires

GRENIER, Jacques-André, *L'autonomie des commissions parlementaires à Québec*, Mémoire inédit, Université Laval, Québec, 1993, 159p.

ROYER, Denis, *Du rôle des acteurs dans le processus d'élaboration de la politique éducative : l'école, tout un programme – Une analyse politique de la réforme du curriculum au Québec*, Thèse inédite, Université Laval, Québec, 2006, 270p.

### **Documents officiels**

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Des conditions pour faire avancer l'école*, Ste-Foy : CSE, 1993, 48p.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation*, Ste-Foy : CSE, 1996.

LES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION 1995-1996, *État de la situation*, Québec, Gouvernement du Québec, 1996.

LES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION 1995-1996, *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, Québec : Gouvernement du Québec, 1996b.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *L'école, tout un programme – énoncé de politique éducative*, Québec : Gouvernement du Québec, 1997.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Le Renouveau pédagogique – ce qui définit le changement*, Québec : Gouvernement du Québec, 2005, 12p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Pas à pas – réussir le bilan des écoles – Guide à l'intention des écoles*, Québec : Gouvernement du Québec, 2008.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Prendre le virage du succès – Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*, Québec : Gouvernement du Québec, 2008, 55p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT. *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, Québec, décembre 2008.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, 1990. *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous*, Thaïlande : UNESCO.  
[[http://www.unesco.org/education/efa/fr/ed\\_for\\_all/background/jomtien\\_declaration.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/fr/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml)]

### **Lois du Québec**

[<http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/accueil.fr.html>]

Québec, *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chapitre C-12, mis à jour le 13 mars 2009.

Québec, *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., chapitre A-6.01, mis à jour le 13 mars 2009.

Québec, *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., chapitre A-23.1, mis à jour le 13 mars 2009.

Québec, *Loi sur l'Instruction publique*, L.R.Q., chapitre I-13.3, mis à jour le 13 mars 2009.

Québec, *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation*, L.R.Q., chapitre C-60, mis à jour le 13 mars 2009.

Québec, *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, L.R.Q., chapitre M-15, mis à jour le 13 mars 2009.

### **Documents de l'Assemblée nationale du Québec**

Assemblée nationale du Québec. *La procédure parlementaire du Québec*, 2<sup>e</sup> édition, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2003, 715 p.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats. Rapport sur l'état des projets de loi*. Québec, avril 2009. [<http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/Projets-loi/etat-151.htm>]

Assemblée nationale du Québec. *Règlement et autres règles de procédure*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2007, 424 p.

Commission de l'éducation. *Les conditions de la réussite scolaire au secondaire : mandat d'initiative entrepris par la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale du Québec, décembre 1996, 43 p. Rapport final.

JOLICOEUR, Robert. *Documents de fond publiés par les commissions parlementaires au cours des 35<sup>e</sup>, 36<sup>e</sup> et 37<sup>e</sup> Législatures*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2007, 30 p.

### **Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec**

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 12 décembre 1994, n°10, p. 523-524.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 29 mars 1995, n°29, p. 1826-1830.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 25 avril 1995, n°7, p. 1-89.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 27 avril 1995, n°39, p. 2110.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 12 septembre 1995, n°72, p. 4801.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 2 septembre 1997, n°36, p. 1-27.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 13 novembre 1997, n°133, p. 8436.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 25 novembre 1997, n°137, p. 8667-8708.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 9 décembre 1997, n°52, p. 1-92.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 12 décembre 1997, n°55, p. 1-48.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 15 décembre 1997, n°56, p. 1-78.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 16 décembre 1997, n°149, p. 9512-9514.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 18 décembre 1997, n°151, p. 9730-9734.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 36<sup>e</sup> législature, 7 décembre 2000, n°149, p. 8566-8569.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'administration publique. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 19 février 1998, n°31, p. 29-30.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 22 mars 1995, n°3, p. 1-29.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 22 mars 1995, n°26, p. 1623-1624.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 24 avril 1995, n°6, p. 1-63.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 27 avril 1995, n°9, p. 1-31.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 1<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 31 janvier 1996, n°20, p. 1-37.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 22 avril 1997, n°23, p.34-37.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 1 mai 1997, n°26, p. 1-20.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 2 septembre 1997, n°36, p. 1-27.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 3 septembre 1997, n°37, p. 1-44.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 16 septembre 1997, n°42, p. 1-64.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 17 septembre 1997, n°43, p. 1-42.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 4 décembre 1997, n°49, p. 1-67.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 8 décembre 1997, n°51, p. 1-98.

Assemblée nationale du Québec. Commission de l'éducation. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 27 mars 1998, n°60, p. 1-19.

Assemblée nationale du Québec. Commission des finances publiques. *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, 10 avril 1997, n°1, p. 1-26