FUSION, BUREAUCRATIE ET LES ÉCOLES PUBLIQUES : LA FORMATION DE L'ÉTAT BUREAUCRATIQUE MODERNE EN ÉDUCATION, DE 1920 À 1993

PAUL W. BENNETT, Ed.D. (OISE/Toronto) est le fondateur et le directeur de Schoolhouse Consulting et professeur auxiliaire en éducation à Saint Mary's University à Halifax en Nouvelle-Écosse. Dr Bennett est un chef de file très connu du domaine de l'éducation canadienne et l'auteur de trois manuels scolaires sur l'histoire de renommée nationale, dont *Canada : A North American Nation* (1998 et 1995). De 1997 à 2009, Paul a été directeur de deux écoles indépendantes mixtes, la Halifax Grammar School et le Lower Canada College. Ses trois ouvrages les plus récents sont *The Grammar School: Striving for Excellence in a Public School World* (2009), *Vanishing Schools, Threatened Communities; The Contested Schoolhouse in Maritime Canada, 1850–2010* (2011) et *The Last Stand: Schools, Communities and the Future of Rural Nova Scotia* (2013).

RÉSUMÉ

La création d'un ministère de l'Éducation au Québec (MEQ) unifié en 1964 fut un projet de modernisation très célébré qui a mis le Québec sur la voie de la bureaucratisation de l'éducation. Alors que ce « grand bond vers l'avant » en éducation a été retardé jusqu'au début des années 1960, Paul W. Bennett nous rappelle qu'il n'a été qu'une des grandes initiatives de modernisation de l'éducation se produisant ailleurs au Canada à cette époque. Le Québec ne s'est joint à ce mouvement que sur le tard, car ailleurs au Canada, les forces de la modernisation et de l'administration centralisée ont frappé beaucoup plus tôt et ont été propulsées par la fermeture d'écoles et la fusion de districts scolaires. Une réorganisation majeure de l'administration, précurseur du triomphe de la bureaucratisation de l'éducation, a d'abord fait son apparition en Alberta, a pris de l'ampleur à partir des années 1920 et a atteint son apogée aux cours des premières années d'après-guerre jusque vers la fin des années 1960. Trois décennies après la création du MEQ, la fusion, la bureaucratie et l'enseignement public sont devenus si imbriqués les uns dans les autres à travers les systèmes scolaires provinciaux du Canada qu'il est devenu impossible de répondre à la question « Qui est en charge ? » La modernisation avait de plus accéléré cette tendance envers la nouvelle forme d'administration centralisée et la gestion provinciale sans prendre vraiment en compte l'opinion publique ou la performance des élèves. Ceci n'était pas une situation à laquelle les réformateurs de l'éducation au Canada des années soixante s'attendaient ou avaient pu anticiper.

Il y a cinquante ans, en avril 1963, une Commission d'enquête sur l'éducation au Québec, présidé par Mgr Alphonse Parent, le vice-recteur de l'Université Laval, a amorcé le processus de réforme en éducation. Après sept mois d'audiences publiques, 325 dossiers soumis par des individus, et des déplacements aux frais des contribuables à travers l'Amérique du Nord et jusqu'en Europe, Parent et ses huit commissaires ont recommandé la création d'un ministère de l'Éducation au Québec. En fusionnant le ministère de la formation professionnelle et le Department of Youth en un seul nouveau département plus tard cette même année, le Québec a rejoint les autres provinces canadiennes en devenant plus moderne et laïc. Entrainés par l'esprit dynamique de la soi-disant « Révolution tranquille », plusieurs Québécois ont salué le changement et se sont démontrés favorables envers ce projet de modernisation sans se préoccuper de ses conséquences potentielles, conséquences qui n'ont pas été intentionnelles dans une grande mesure. Alors que ce « grand bond vers l'avant » du Québec en éducation a été retardé jusqu'aux années 1960s, il ne représente qu'une des nombreuses initiatives visant à moderniser l'éducation qui se sont produites à cette époque ailleurs au Canada.

LES ORIGINES DE LA BUREAUCRATISATION DE L'ÉDUCATION AU QUÉBEC

L'établissement d'un ministère de l'Éducation au Québec représentait une réponse à de nombreuses préoccupations qui avaient été formulées à propos de l'ancien système d'enseignement. Ces critiques, qui se faisaient de plus en plus éloquentes, ont pour origine une lettre acérée qui fut publiée dans *Le Devoir* le 3 novembre 1959 rédigée par un frère catholique anonyme qui s'identifiait par le pseudonyme Frère Untel et qui blâmait les écoles d'être archaïques et éloignées des réalités de la société industrielle émergente, moderne et urbaine. Ce cri du cœur tirait parti des profonds mécontentements au sujet des excès du clergé et a permis au Devoir de vendre près de 100 000 copies dans les quatre premiers mois. Laissant de côté le tempérament « délicat » et « nostalgique » de son ordre religieux, Frère Untel soutenait que le ministère de la Formation professionnelle, sous l'emprise du clergé, était insulaire et inefficace, et que pendant près de vingt ans, avait échoué dans sa mission d'offrir « une éducation civique et patriotique ». Il demandait la fermeture de ce vieux ministère et insistait sur le fait qu'il était temps d'envoyer à la retraite ses représentants, et ceci en leur offrant de nouvelles médailles, dont une pour « médiocrité solennelle ». En résumé, il prétendait que l'autorité religieuse avait produit des enseignants pieux et isolés et qu'elle insufflait une crainte envers la liberté et l'expression. « Cette éducation pour le paradis » n'était pas adéquate et, selon Frère Untel, ne servait qu'à perpétuer ce qu'il appelait « un catholicisme ratatiné, timide et ignorant qui se réduisait à un désir moralisateur » entravant le progrès de la société.

Élu avec le célèbre slogan « Il faut que ça change », Jean Lesage et son gouvernement libéral ont réussi à moderniser l'éducation publique au Québec entre 1960 et 1966. Sous un nouveau ministre, Paul Gérin-Lajoie, une série de réformes en éducations ont été entreprises qui ont non seulement établis les bases d'un enseignement moderne, mais qui ont également réduit l'écart entre le Québec et les autres provinces. Des subventions gouvernementales ont été versées aux commissions scolaires ; le droit de vote aux élections des commissions scolaires a été accordé à tous les parents, et ne revenait donc plus uniquement à ceux qui étaient propriétaires fonciers ; la fréquentation obligatoire de l'école a été étendue d'un an jusqu'à l'âge de quinze ans ; la gratuité des écoles publiques a été étendue jusqu'à la fin de l'école secondaire ; et des initiatives ont été entamées afin d'améliorer l'enseignement technique et professionnel.

L'initiative majeure de la réforme en éducation au Québec, le projet de loi 60 (1964), a placé l'éducation plus directement sous l'autorité civile plutôt que religieuse, mais les nouvelles mesures devaient encore être approuvées par le Conseil supérieur en éducation, qui était encore gouverné par des élites du clergé catholique et protestant. Les rapports suivants de la Commission Parent, publiés en 1964 et 1965, ont pavé la voie vers la réorganisation de l'enseignement élémentaire et secondaire, et l'établissement d'un nouveau système de collège polyvalent, nommé par la suite Collèges d'enseignement général et professionnel ou Cégeps. Alors que les réformes de Lesage ont fait face à une résistance tenace avant de gagner le gouvernement, les réformes en éducation ont survécu. En 1967, le Conseil supérieur a approuvé le système d'« état neutre » recommandé par la Commission Parent et en juin de cette année, le choix de demeurer affilié à une religion fut offert à toutes les écoles et celles-ci avaient un an pour en décider. L'enseignement religieux est devenu optionnel au niveau secondaire, mais

continuait de faire partie des cours de base enseignés à l'élémentaire, les parents pouvaient cependant demander que leurs enfants soient exemptés de ces cours. La laïcisation du système scolaire, bien qu'entamée, allait prendre un temps considérable avant d'être complétée.

L'EXODE RURAL ET LA MODERNISATION DES ÉCOLES

Le Québec a été plutôt lent à implanter le système éducatif bureaucratique moderne. Avec l'implémentation de la Loi 60 et plusieurs autres réformes de modernisation, la province est venue se joindre au rang des autres provinces canadiennes. Ailleurs au Canada, les forces de la modernisation ont frappé beaucoup plus tôt et ont été mues par la fusion d'écoles. Des réorganisations administratives majeures, qui ont précédé le triomphe de la bureaucratie scolaire, sont d'abord apparues en Alberta entre 1913 et 1919. Le mouvement du Canada vers la fusion des écoles a commencé à prendre de la vigueur à partir des années 1920 et est devenu une force dominante dans les premières années d'après-guerre jusqu'à la fin des années 1960. À cet égard, comme à bien d'autres, le Québec n'était pas une province comme les autres jusqu'au moment de joindre ce mouvement de réforme en éducation.

À l'extérieur du Québec, la migration graduelle des gens de la campagne vers les villes après 1920 a donné naissance à une vague de fusions et d'unités d'administration plus larges, signalant ainsi le début de la fin des petites écoles rurales, qui pour la plupart était composées d'une seule pièce. Des responsables de collèges, tels que W.E. MacPherson, décrivaient en 1924 ce qu'ils considéraient être le « problème des écoles rurales ». Les commissions sur l'éducation au Manitoba (1923) et plus tard en Colombie-Britannique (1938) ont signalé de grandes disparités entre les écoles rurales et urbaines et ont recommandé des changements, dont des taxes provinciales versées en éducation et l'élimination des petites unités administratives. Le gouvernement de la Saskatchewan a endossé ces recommandations en passant le Larger School Units Act en 1944 et un an plus tard, a mis toutes ses écoles situées au nord de la province sous une seule unité administrative entièrement financée par la province.

L'attrait des unités administratives plus grandes, parallèlement aux difficultés financières que traversaient les régions rurales pauvres, a mené à la fusion de plusieurs écoles en Alberta. En 1929, Perren Baker, le ministre de l'Éducation de l'Alberta sous le gouvernement U.F.A., a tenté en vain de réorganiser les 150 écoles régionales de la province en vingt grands districts. Cette tentative a finalement réussi sous le gouvernement de William Albert (Social Credit) qui fut élu en 1935 et qui s'est engagé à réorganiser les écoles en des unités plus larges. Le système de grands districts a été introduit, 774 régions rurales ont été amalgamées en 11 districts en 1937 et, dès 1941, la direction des écoles a été organisée en 50 larges districts. En 1950, le County Act de l'Alberta a donné aux comptés le pouvoir sur les conseils des divisions scolaires et dès 1965, 28 conseils administratifs ont été établis.

Le mouvement vers la fusion des écoles est revenu en force en novembre 1938 et a touché la Nouvelle-Écosse lorsque le ministère de la Formation professionnelle (Council of Public Instruction) a lancé une Commission sur les unités scolaires plus larges. Le rapport indiquait qu'en 1940, le système scolaire provincial était encore principalement rural et était encore organisé en « écoles de rangs ». Parmi la totalité des 1 758 divisions scolaires de la province, 1 490 (84,7 %) étaient rurales, 223 (13,3 %) se situaient dans des villages, et 45 (2,5 %) étaient urbaines et situées dans des municipalités et des villes incorporées. Le destin des « écoles de rangs » allait ultimement dépendre d'une question de « dollars et de sous ». Les avantages financiers de la fusion étaient vantés alors que les coûts sociaux, tels que la perte d'identité ou de stabilité communautaire, n'étaient pas considérés. En 1946, le gouvernement d'Angus L. Macdonald en Nouvelle-Écosse a poursuivi avec un plan visant à développer un système provincial d'écoles secondaires rurales et régionales. La fusion des écoles et la centralisation des services administratifs pour des raisons financières sont devenues le dogme officiel du ministère de l'Éducation en Nouvelle-Écosse à la suite de la publication du rapport de la Commission Pottier en 1954. Les anciens districts d'une seule école, les limites desquels avaient été établis lors de l'implantation du système scolaire public de 1864-65, ont éventuellement disparu. Malgré un certain nombre d'administrateurs scolaires qui soutenaient la fusion, l'opinion publique dans le milieu rural en Nouvelle-Écosse et ailleurs privilégiaient l'organisation des écoles en petites unités locales.

LA FUSION COMME SOLUTION MIRACLE

La fusion des écoles était graduellement devenue considérée comme une solution miracle par la classe « éducratique » montante. Une grande partie de l'argumentation pour et de l'élan connu par ce mouvement de fusion a été propulsée par une nouvelle espèce nord-américaine de planificateurs en éducation. La figure la plus importante parmi ceux-ci a été le Dr Edgar Morphet, un éminent professeur en administration pédagogique qui est devenu le directeur de la School Finance de l'Office of Education aux États-Unis. Morphet a eu une influence considérable sur les planificateurs et les administrateurs pédagogiques canadiens. Ses essais et manuels vantaient les vertus des grandes unités administratives et la fusion des écoles. Les principes et modèles de planification de Morphet étaient devenus des lectures obligatoires et ont été élevés à un statut quasi dogmatique parmi ceux qui souhaitaient devenirs des directeurs et des administrateurs d'école. En appliquant des principes économiques à l'éducation, ses disciples et lui ont réussi à établir une nouvelle idéologie bureaucratique, basée sur l'économie d'échelle, l'efficacité opérationnelle, et l'optimalisation de la taille des écoles et des places allouées aux élèves. Ceci constituait une approche descendante (top-down) dans sa forme la plus pure.

Un des disciples fidèles de Morphet au Canada était le professeur George E. Flower du Ontario Institute for Studies in Education de Toronto, un défenseur acharné des grands districts scolaires. Il soutenait la tendance dominante envers l'implémentation de grandes divisions en éducation avec les avantages pour le contrôle financier et la planification pédagogique qu'elle facilitait. En 1964, il a publié un manuel populaire intitulé *How Big is Too Big?*, et en avait exposé son contenu lors de sa présentation au Quance Public Lecture, un congrès sur les défis auxquelles faisait face l'éducation publique à ce moment. En réaction à la critique courante qui voulait que des unités plus petites favorisent des relations personnelles plus serrées, il soutenait que la redevance de comptes au public pouvait être décentralisée et préservée au sein des unités locales plus grandes. « Des arrondissements scolaires plus grands et moins nombreux », il écrivait en décembre 1967, représentaient l'avenir alors que les « ces minuscules arrondissements pour chevaux de trait » devaient céder la voie aux « arrondissements plus larges pour automobiles ». Toutes les objections possibles envers tout ce qui était grand ont été sommairement écartées, même les inquiétudes du public à savoir que les grands arrondissements étaient « trop monolithiques et trop impersonnels ». On parlait plutôt du potentiel qu'offrait une « grande centralisation » par le contrôle du provincial sur les autorités scolaires locales.

LA GRANDE VAGUE DE FUSION DES ANNÉES SOIXANTE

L'approche « plus c'est gros, mieux c'est » en éducation a donné naissance à une forte et puissante impulsion vers la phase suivante de fusion d'écoles. Ce mouvement de fusion a débuté avec l'introduction d'écoles régionales, une invention moderniste qui avait marqué l'arrivée de ce que John Kenneth Galbraith avait alors nommé la « technostructure » et a aggravé davantage le problème de la dépopulation des régions rurales. De tels systèmes et approches bureaucratiques étaient très incompatibles avec les valeurs dominantes de la plupart des communautés locales. Il a fallu un jeune professeur d'économie, Jim McNiven, pour s'apercevoir dès 1978 que l'avènement de ces formes d'organisations systématisées, y compris des grands regroupements scolaires, a été un signe avant-coureur des changements sociaux fondamentaux qui allaient se produire. D'après McNiven, « la réorganisation des écoles » exemplifiait « une tentative multiforme de refaçonner l'organisation de la société rurale, et en cas d'échec, de dépopuler les régions rurales où la résistance à ce procédé est la plus grande ».

L'Ontario a connu ce que Robin S. Harris a nommé avec justesse une « Révolution tranquille » en éducation publique. Suite au brusque écartement du rapport de la Commission royale d'enquête de 1950, produit par le juge John A. Hope, lequel appelait à une restructuration majeure, le changement dans l'organisation s'est produit graduellement, par étapes. Sous le ministre de l'Éducation et ensuite sous le premier ministre John Robarts (1959-1962), un nombre retentissant de nouvelles écoles ont été construites et le programme secondaire a été organisé en trois sections : la formation théorique, le commerce, et les sciences, la technologie et les métiers. Son successeur, William G. Davis, qui était à la tête de l'élaboration d'un budget majeur qui intégrait l'éducation de la maternelle jusqu'à la dernière année du secondaire, a autorisé l'établissement de l'Ontario Institute for Studies in Education (1965) et d'un nouveau système de collèges communautaires, connus sous le nom de Colleges of

Applied Arts and Technology. Le système scolaire a été régionalisé, les municipalités sont devenues les plus petites unités d'administration, et dès 1969, des conseils scolaires de comté ont été établis, offrant une plus grande variété de programmes dans les communautés rurales. Bien que le rapport de juin 1968, *Living and Learning*, communément connu sous le nom de rapport Hall-Dennis, annonçait la fin du plan de Robarts de 1962 et promouvait davantage « un enseignement centré sur l'enfant », la tendance envers la régionalisation et la gestion bureaucratique est demeurée forte.

Les partisans du modèle de grands districts scolaires dans les Maritimes s'inspiraient de la Commission royale sur la finance et la taxation municipale de 1962 au Nouveau-Brunswick. La Commission Byrne proposait une réorganisation radicale du système scolaire de la province. Elle recommandait une importante réduction du nombre de districts scolaires, allant de 422 districts à 33, et demandait le transfert de la responsabilité financière de l'éducation au provincial. Le gouvernement de Louis Robichaud a soutenu ce plan en janvier 1962 et lui a donné un nom, le programme de l'égalité des chances. Dans les Maritimes, le Nouveau-Brunswick a pavé le chemin vers la fusion complète du système, réduisant de façon significative les responsabilités des autorités scolaires locales. Le plan Byrne-Robichaud a attiré beaucoup de critiques acérée à propos de la volonté de centraliser, mais il fut implanté lorsque Robichaud a été réélu en octobre 1967. Celui-ci a été accueilli favorablement par des fusionistes tels que Flowers qui le considérait comme une bonne dose de « réalisme économique » qui allait « assurer que la totalité des fonds disponibles pour l'éducation » était « répartie de façon équitable à travers la province au complet ». Le mantra populaire dominant de l'« égalité des chances pour tous » commençait à être transformé en une « taille unique pour tous » afin d'assurer « un retour en valeur éducative pour chaque dollar dépensé ».

La Nouvelle-Écosse a réagi en élaborant sa propre approche globale envers l'éducation (Comprehensive School System Plan). Des unités scolaires plus grandes ont été identifiées comme étant la solution à la plupart des problèmes du système scolaire, en particulier en ce qui concerne le premier et le deuxième cycle du secondaire. En 1968, le gouvernement de G.I. Smith a adopté une loi permettant la fusion des commissions scolaires dans certaines régions définies comme « zones de fusion ». Les autorités municipales ont été autorisées à entamer des négociations visant à assurer l'obtention de l'assentiment de la fusion. Au lieu d'imposer un régime s'inspirant du Nouveau-Brunswick, la province a tenté de « négocier » un accord entre la Urban and Rural School Boards Association et l'Association d'enseignants de la Nouvelle-Écosse. Contrairement au Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse s'est lentement rapprochée de « services unifiés complets » par de longues séries de négociations. Cette approche de « essayons de conclure un marché » (« let's make a deal ») menée par le ministre de l'Éducation Gerald Doucet tentait d'arriver à un accord en froissant le moins de gens possible.

À l'Île-du-Prince-Édouard, la fusion des écoles, qui a longuement été retardée, a été accomplie à travers une véritable « révolution en éducation » qui visait à éliminer les petites écoles rurales et à prolonger l'éducation secondaire. Une Commission royale sur le financement de l'éducation a encore une fois poussé la province vers ce changement. Suite à des années d'hésitations, le premier ministre conservateur Walter Shaw a finalement opté pour la mise en place d'un réseau d'écoles secondaires régionales et professionnelles et, en 1963, quinze écoles secondaires en briques faites sur le même moule ont été érigées à travers l'île. Un jeune et dynamique leader libéral, Alex Campbell, a renversé le gouvernement de Shaw en juillet 1966 et a déchaîné un torrent de changements organisationnels, provoquant ainsi beaucoup d'indignation sur l'île. Une firme basée à Toronto, Acres Research and Planning, sous la direction du Dr Alan F. Brown d'OISE, a produit un rapport d'expertise en août 1967 qui a estimé que le système d'écoles publiques était composé d'écoles de rangs désuètes. Des 25 265 enfants fréquentant l'école élémentaire, presque 16 000 d'entre eux fréquentaient des installations scolaires jugées inappropriées. Le Comprehensive Development Plan de l'IPÉ, mené par le directeur général Del Gallagher, a décimé toutes les 252 écoles à classe unique et toutes les écoles de deux à cinq classes en dix ans (de 1966 à 1976), créant un émoi considérable dans plusieurs villages et communautés rurales. Pour une génération complète d'élèves, la fusion a mené au premier contact avec les autobus scolaires, des enfants appartenant à d'autres religions et les jurons de cours d'école. Dans le cas de l'IPÉ, le nombre de districts a été réduit de 400 à 5, balayant du revers de la main le système d'écoles de rang qui était fortement ancré dans la tradition de la province.

L'ESSOR DE L'APPROCHE DE « GRAND SYSTÈME »

La fusion des écoles en IPÉ a été un changement radical, mais dans les communautés urbaines et les banlieues du Canada, les modèles bureaucratiques de l'organisation et de la gestion des écoles se sont développés de façon plus naturelle suite à la prospérité et au progrès de l'après-guerre. De grandes régions métropolitaines ont commencé à être desservies par des systèmes scolaires bureaucratiques gigantesques qui s'étendaient de plus en plus. L'émergence du système scolaire de Dartmouth, en Nouvelle-Écosse, nous offre un exemple typique. Jusque dans les années 1960, Dartmouth était une ville incorporée – et la ville et ses banlieues étaient en charge de leurs propres écoles. La fin de la construction du pont Angus L. Macdonald a stimulé une croissance de la population et a graduellement modifié l'atmosphère de « petite ville » des lieux. Les jours de longues files d'attentes et de conversations quotidiennes sur le quai en attendant le traversier en sont venus à leur fin. La fusion scolaire dans la municipalité en pleine croissance de Dartmouth ne s'est pas produite facilement. En dessous d'une apparente solidarité, les conseillers locaux de Dartmouth se sentaient déstabilisés par ces changements déconcertants et se plaignaient « de la dissolution de l'esprit de famille » dans la vieille ville. Le maire I.W. Akerley s'est élevé au-dessus de la mêlée, a formé des alliances et a entrepris la fusion avec vigueur. Son successeur, le maire Joe Zatzman, de son point de vue d'homme d'affaires, faisait la promotion de l'expansion de ce système. La plus grande épreuve est venue en 1966-67 lors de la fusion des anciennes écoles catholiques et l'intégration des écoles du ministère de la Défense nationale, souvent omises. Les politiques au cœur des commissions scolaires ajoutaient de l'imprévisibilité, surtout après les élections, lorsque la moitié des représentants municipaux risquaient de se faire remplacer. Les directeurs d'écoles, tels que Carmen F. Moir de Dartmouth, en sont venus à avoir une influence considérable sur le système scolaire local, lui qui devenait de plus en plus complexe et bureaucratique.

VOIR GRAND – PLUS GRAND, PLUS PERFORMANT ET PLUS BUREAUCRATIQUE

Les promoteurs scolaires et fusionnistes dans les années 1960 et au début des années 1970 étaient de l'avis que « plus c'est gros, mieux c'est » lorsqu'il était question d'éducation publique. Les directeurs scolaires au Canada, à part quelques exceptions, acceptaient cette tendance envers des unités administratives plus grandes et se sont complètement fait emporter par la vague de modernisation du système scolaire en entier. L'augmentation des inscriptions étudiantes, causée par l'arrivée de la génération des baby-boomers sur les bancs d'école, a soulevé des inquiétudes à propos du coût de l'éducation qui augmentait. Des Canadiens attentifs à leurs porte-monnaie se souciaient de reprendre un certain contrôle sur ce système qui consommait désormais une plus grande portion de leurs taxes. Davantage de fusions dans le système scolaire ont été mises en branle dans les années 1960 à cause du besoin d'opérationnaliser efficacement un système qui semblait pousser comme une mauvaise herbe. Dans toutes les provinces canadiennes, l'enseignement élémentaire et secondaire a été placé plus directement sous le contrôle provincial et le nombre de districts scolaires a été radicalement réduit.

La plupart des dirigeants politiques et des bureaucrates scolaires dans les provinces majoritairement anglophones du Canada vantaient la fusion comme la façon de faire du présent et de l'avenir, mais quelques voix solitaires sont demeurées sceptiques quant à ce dernier remède miracle en éducation. Une de celles-ci appartenait à l'historien de l'éducation révisionniste, le professeur Michael B. Katz. Lorsqu'il a quitté Columbia University pour se joindre à OISE, il avait écrit un article controversé en 1968 qui remettait en question l'idéologie et les objectifs de l'éducation publique moderne. Sa perspective nouvelle n'allait pas uniquement à l'encontre des idées établies dans le milieu de l'éducation canadien, elle encourageait également la réflexion critique. De petits groupes d'universitaires sceptiques, basés à Toronto à OISE ou associé avec la revue *This Magazine is About Schools*, ont commencé à questionner leurs suppositions antérieures à propos des bénéfices de l'éducation publique.

Katz avait proposé une nouvelle façon de considérer l'origine et les motivations de l'éducation financée par le secteur public. Dans « Class, Bureaucracy and Schools », il soutient que la réforme en éducation depuis le milieu des années 1900 fut menée en réalité par des « forces sociales conservatrices » qui ont créé et défendu un système qui était l'expression et le reflet de leurs aspirations, de leurs anxiétés et de leurs intérêts. Selon lui, les systèmes d'écoles publiques représentaient « la tentative de ces "meilleures personnes" de faire quelque chose avec le reste du peuple ». À partir des années 1880, le modèle ontarien

d'Egerton Ryerson, comme son homologue américain, a pris une forme plutôt figée qui était remarquablement résistante au changement. Selon ses propos, le système au complet était la représentation des caractéristiques fondamentales suivantes : « il était universel, financé par les fonds publics, obligatoire, bureaucratique, classiste, et raciste ». Depuis ses débuts, le système scolaire faisait la promotion des valeurs de la classe moyenne ou « bourgeoise » et privilégiait une réglementation bureaucratique plutôt que d'encourager l'épanouissement des droits individuels. Alors que les défenseurs des écoles publiques prétendaient appuyer « l'égalité des chances » pour tous, Katz soutenait que ceux-ci agissaient tout autrement et s'en remettaient à la bureaucratie comme méthode de contrôler ou de fortement limiter le potentiel de mobilité sociale de la classe populaire.

Peu de Canadiens ont été influencés par Katz et les sceptiques universitaires, mais des idées similaires ont été formulées par des citoyens locaux qui se sentaient anéantis par ce bulldozer pédagogique connu sous le nom de fusion scolaire. La fermeture d'écoles locales et l'imposition du transport en autobus scolaire éveillaient la colère, de la frustration et des sentiments d'impuissance dans de nombreuses petites communautés. La plupart des enseignants appartenaient et étaient fortement attachés aux communautés scolaires locales même si les écoles primaires et secondaires fusionnées leur offraient de meilleures possibilités de carrières et des salaires plus élevés. Le fait de démontrer du scepticisme à propos de ces « plus grandes et meilleures » écoles était mal vu par les autorités, il était plus avantageux de taire de telles critiques. Certains enseignants, lorsqu'ils se trouvaient en privé ou partaient à la retraite, par exemple l'éditrice de *Telling Tales Out of School* (1995,) Dorothy Elderkin Lawrence, parlait plus ouvertement à propos de la perte de l'identité communautaire qui s'est produite avec la disparition des écoles de rangs.

L'opinion publique dans les provinces anglophones du Canada, aussi bien qu'au Québec, est demeurée plutôt optimiste vers la fin des années 1960 et au début des années 1970. Un livret commémorant le centenaire, *Nova Scotia: Three Hundred Years in Education*, a réussi à bien capturer l'esprit et l'air du temps. Les forces modernisatrices devenaient de plus en plus fortes et les voix dissidentes étaient étouffées dans cette atmosphère festive et effervescente. Les écoles étaient fusionnées ou allaient bientôt l'être dans la plupart des petites municipalités et des villages, et des centaines de vieilles écoles de bois abandonnées étaient menacées de disparaitre ou faisaient face à un avenir incertain. Les philosophies et méthodes d'enseignement plus anciennes subissaient également les attaques des fusionnistes. Mais à travers toute cette clameur, le Dr William B. Hamilton de l'Atlantic Institute of Education a été un des seuls membres du milieu pédagogique à avoir exprimé ses réserves ouvertement à propos de ce tournant en éducation. Il reste à savoir, avait-il observé avec ironie en 1979 au sujet de l'impératif du « plus c'est gros, mieux c'est », « si ce système est supérieur, une question à laquelle seulement un historien de l'avenir pourra répondre ».

Au courant des deux prochaines décennies, la fusion, la bureaucratie et l'éducation publique en sont venues à être si intimement imbriquées qu'il est devenu impossible de répondre à la question « Qui est en charge ? » La modernisation a accéléré davantage la tendance envers une nouvelle forme d'administration centralisée et de gestion étatique qui ne ressentait plus le besoin de rendre de comptes au public ni de tenir compte de la performance des élèves. D'éminents analystes pédagogiques, tels que la journaliste chargée de l'éducation du *Globe and Mail* de Toronto, Jennifer Lewington, et le professeur d'OISE Stephen B. Lawton, en sont venus à décrire ce système scolaire comme étant une « forteresse bureaucratique » qui maintient des limites rigoureuses entre les gens « à l'intérieur » et ceux à « l'extérieur » du monde de l'éducation. L'éducation publique au début des années 1990 a été décrite comme étant impénétrable et faisant face à « une crise de confiance de l'opinion du public ». Les principaux critiques de l'éducation, telle que Lewington, Andrew Nikiforuk, et des groupes militants tels que l'Ontario Coalition for Education Reform, ont confronté l'état bureaucratique en éducation moderne, qui s'est largement fait implanter depuis les années 1960, et ont réclamé qu'« il est temps que ces murs tombent ».

Le triomphe de l'état libéral moderne en éducation n'a pas mené au nirvana. En 1992, le ministère de l'Éducation du Québec a marqué ses trente ans en tentant de changer radicalement de direction. Le nouveau Plan d'Action, *Joining Forces* (1992), reconnaissait les limites d'une gestion centralisée et du besoin de « rendre le système éducatif plus flexible afin d'accorder plus de contrôle à ceux qui travaillent de près avec les étudiants ». Ceci n'est pas une situation à laquelle le Frère Untel du Québec ou les réformateurs de l'éducation au Canada des années soixante s'attendaient ou avaient pu anticiper.

REFERENCES

Bennett, Paul W., *Vanishing Schools, Threatened Communities: The Contested Schoolhouse in Maritime Canada, 1850-2010.* Halifax and Winnipeg: Fernwood Publishing, 2011.

Burgess, D.A., "Reorganizing the School System in Quebec," *Education Canada*, 22(4) (1982): 12-16 and 21.

Elliott, Patricia W., "School Consolidation and Notions of Progress: Why Community Actors Almost Always Lose the Fight to Keep Local Schools and How They Can Turn the Tables – A Review of Literature," *in education*, 18(1) (Spring 2012): 50-66.

Fleming, T. And B. Hutton, "School Boards, District Consolidation, and Educational Governance in British Columbia, 1872-1995," *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Issue 10, 14 January 1997.

Flower, George E., *How Big is Too Big? Problems of Organization and Size in Local School Systems* Toronto: W.J. Gage Limited, 1964.

Galbraith, John K., *The New Industrial State*, Boston: Houghton Mifflin, 1967.

Gidney, R.D., *From Hope to Harris: The Reshaping of Ontario's Schools*. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

Hamilton, William B., *A Guide to Public Education in Nova Scotia*. Halifax: Atlantic Institute of Education, 1979.

Harris, Robin S., Quiet *Evolution: A Study of the Education System of Ontario*. Toronto: University of Toronto Press, 1967.

Henchey, Norman, "Quebec education: The unfinished revolution," *McGill Journal of Education*, Vol. 7 (1972): 7, and 95-118.

Katz, Michael B., "Class, Bureaucracy and Schools," in Douglas Myers., *The Failure of Educational Reform*, Toronto; McClelland and Stewart, 1973: 15-28.

Lawton, Stephen B, Joseph Freedman, and Heather-Jane Robertson, *Busting Bureaucracy to Reclaim Our Schools*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

Lewington, Jennifer and Graham Orpwood, *Overdue Assignment: Taking Responsibility for Canada's Schools*. Toronto: John Wiley and Sons, 1993.

McNiven, Jim, "The Impact of School Reorganization on Rural Lifestyles," in Eric Ricker, ed., *Educational Development in Atlantic Canada*. Halifax: Dalhousie Department of Education, 1978.

Milner, Henry, *The Long Road to Reform: Restructuring Education in Quebec*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1986.

Morphet, E.L., R.L. Johns, and T.L. Reller, *Educational Organization and Administration* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1967: 269-271.

Myers, Douglas, ed., *The Failure of Educational Reform in Canada.* Toronto: McCelland and Stewart, 1973.

Nikiforuk, Andrew, *School's Out: The Catastrophe in Public Education and What We Can Do About It.* Toronto: MacFarlane Walter Ross, 1993.

Oliver, Hugh, Mark Holmes, and Ian Winchester, *eds.*, *The House That Ryerson Built*: Essays in *Education to Mark Ontario's Bicentennial*. Toronto: OISE Press, 1984.

Osborne, Ken, *Education: A Guide to the Canadian School Debate – or Who Wants What and Why?* Toronto: Penguin/McGill Institute Book, 1999.

Payzant, Joan M., *Second to None: A History of Public Education in Dartmouth*, Nova Scotia. Dartmouth: Dartmouth Historical association, 1991.

Robinson, Berton and John Cook, *Nova Scotia: Three Hundred Years in Education*. Halifax: NSTU, 1968.

Robson, William, *Could Do Better: What's Wrong with Public Education in Ontario – and How to Fix It*. Toronto: Coalition for Education Reform, 1994.

Smith, William J. *Themes and Traditions in Quebec Education: A Sourcebook for Educators*. Montreal: McGill University Office of Research on Education Policy, 1995: 41-60, and 91-99.

Smitheram, Verner, "Development and the Debate over School Consolidation," *The Garden Transformed: Prince Edward Island, 1945-1980*. Charlottetown: Ragweed Press, 1982: 185-200.

Untel, Frere, *The Impertinences of Brother Anonymous*. Montreal: Harvest House, 1962.

Wilson, J. Donald, Robert M. Stamp, and Louis-Phiippe Audet, *eds.*, *Canadian Education*: A History. Scarborough: Prentice-Hall of Canada, 1970.