
L'influence des parlementaires sur les politiques publiques : le cas de l'éducation

Olivier Bégin-Caouette

Dans les années '90, le taux de décrochage scolaire des élèves québécois avoisine les 35 %. Plusieurs groupes sociaux, dont la Centrale de l'enseignement du Québec et la Société Saint-Jean-Baptiste, profitent alors de la campagne électorale de 1994 pour réclamer des États généraux sur l'éducation. En octobre 1995, le ministre de l'Éducation Jean Garon nomme une Commission des États généraux sur l'éducation (CEGE) qui, après 16 mois de travaux, remet son rapport intitulé Dix chantiers prioritaires. S'appuyant sur ce document, Pauline Marois, qui succède à Jean Garon, propose une réforme majeure du système d'éducation. Ce court historique montre que la réforme de l'éducation, à l'instar d'autres politiques publiques, est le résultat des travaux du gouvernement et d'organismes consultatifs. Or, alors que plusieurs auteurs affirment que le pouvoir législatif décline, peu d'études ont analysé le rôle de ce dernier sur les politiques. Le présent article vise à comprendre de quelle manière les parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec ont influencé le contenu de la réforme de l'éducation de 1997.

Le présent article étudie le cas de la réforme québécoise de l'éducation de 1997 pour comprendre (1) de quelle manière se manifeste l'influence des parlementaires et (2) à quelle étape de réalisation de la réforme cette influence est-elle la plus marquée. Avant de répondre à ces deux questions de recherche, il importe de définir les expressions « influence » et « réforme de l'éducation » et d'établir les bases théoriques sur lesquelles est construit cet article.

Tout d'abord, nous employons le terme « influence » au sens de *policy capacity*, soit l'action exercée par les députés sur les autres acteurs afin de préconiser certaines solutions. Afin de qualifier l'influence, nous analyserons les mécanismes législatifs (comme l'étude des crédits ou la période de questions) et évaluons jusqu'à quel point ils permettent aux députés d'agir sur la réforme. En ce sens, l'influence est considérée forte lorsque le mécanisme permet à un député de suggérer une alternative et que cette dernière est reprise dans un document exécutoire et que l'apport du parlementaire est reconnu. L'influence est considérée

moyenne si le député suggère une alternative et que celle-ci est retenue sans que l'apport du député soit reconnu. Finalement, l'influence est faible lorsque le mécanisme permet seulement au député d'exprimer son opinion sur une alternative.

Au niveau conceptuel, nous entendons par « réforme de l'éducation » les changements apportés par le gouvernement au système d'éducation québécois qui prennent leur source dans les quatre documents suivants : « Prendre le virage du succès »¹ (plan d'action ministériel), « Le Renouveau pédagogique »² (énoncé politique), « L'école, tout un programme »³ (énoncé de politique éducative) et la *Loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique*. Au niveau du contenu, la réforme vise, entre autre, à intervenir dès la petite enfance, enseigner les matières essentielles, donner plus d'autonomie à l'école et donner un meilleur accès à la formation continue⁴.

La réforme constitue donc une politique publique, qui est définie par Lemieux⁵ comme « un ensemble d'activités orientées vers la résolution d'un problème public dans l'environnement ». Le présent article utilise le cadre théorique élaboré par Kingdon⁶ et repris par Lemieux, afin de d'identifier les acteurs et les étapes du processus de réalisation d'une politique publique. Lemieux et Kingdon

Olivier Bégin-Caouette est étudiant à la maîtrise en Affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. Il est ancien stagiaire à l'Assemblée nationale du Québec.

identifient quatre catégories d'acteurs : les responsables, les agents, les intéressés et les particuliers. La présente étude n'observe que les responsables (élus qui disposent de ressources statutaires) et les agents (fonctionnaires qui disposent de ressources informationnelles), travaillant pour le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), la Commission des États généraux sur l'éducation (CEGE) et le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ).

Le modèle de Kingdon distingue aussi trois étapes dans le processus de réalisation d'une politique : l'émergence (lorsqu'un problème est mis à l'ordre du jour du gouvernement), la formulation (lorsque les alternatives pour résoudre le problème sont débattues) et la mise en œuvre (lorsque les fonctionnaires appliquent les solutions choisies par les élus). Ce cadre théorique, fréquemment utilisé dans l'étude des politiques publiques au Canada, fait peu référence au rôle des parlementaires. Certes, Kingdon mentionne l'influence du Congrès américain, mais les parallèles entre les assemblées législatives canadiennes et le Congrès sont risqués. Nous compléterons donc le modèle par certains concepts élaborés par Wahlke et Olson et Mezey⁷.

Outre les lacunes théoriques, l'étude présente deux failles importantes. Tout d'abord, la qualification de l'influence se fait selon une échelle qui n'a pas été testée auparavant. En outre, l'ensemble de l'analyse se base sur le verbatim pris à même les extraits du *Journal des débats* de l'Assemblée nationale. Or, Howlett et Ramesh préviennent que les documents officiels expliquent rarement les véritables motivations des dirigeants⁸. Néanmoins, l'article offre des éléments de réflexion intéressants à tous ceux qui s'interrogent sur le rôle du pouvoir législatif dans les démocraties modernes.

Résultats

La réforme de l'éducation est un projet majeur et le *Journal des débats* de l'Assemblée nationale révèle donc un travail

parlementaire exhaustif portant autant sur la réforme que sur le processus législatif menant à son adoption. Cependant, le présent article ne prend en compte que les interventions des parlementaires qui portent directement sur des éléments de contenu de la réforme. Le tableau 1 montre les neuf mécanismes qui seront analysés en ordre chronologique ci-dessous.

Étape 1 : Émergence

Le premier mécanisme, l'audition des organismes consultatifs en éducation, découle du mandat de surveillance des organismes publics qui est confié à la CE selon le *Règlement de l'Assemblée nationale*.

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) est un organisme consultatif, créé par une loi du Parlement, dont la mission vise à conseiller le ministre de l'Éducation par un rapport transmis à l'Assemblée nationale. Afin d'accomplir son mandat de surveillance et d'alimenter les réflexions des parlementaires, la CE peut rencontrer les représentants du CSE. Par exemple, le 29 mars 1995, le président du CSE présente ses réflexions sur les compétences et la formation continue, deux thèmes qui se retrouveront dans la réforme. Puisque l'étape de l'émergence constitue la mise à jour d'un problème à l'agenda du gouvernement, les députés peuvent profiter de cette tribune pour transmettre au CSE leurs préoccupations. Toutefois, lors de ladite rencontre, les députés parviennent seulement à faire admettre au CSE qu'il devrait porter plus d'attention à l'enjeu des troubles de comportement, thème qui ne se retrouve pas dans la réforme.

De la même manière, le 31 janvier 1996, la CE se donne comme mandat d'entendre les co-présidents de la Commission des États généraux sur l'éducation (CEGE) qui viennent de colliger dans un rapport⁹ les opinions exprimées lors d'assises régionales. Les députés profitent de cette rencontre pour poser des questions et présenter des suggestions aux co-présidents de la CEGE. Par exemple, le

Tableau 1
Mécanismes parlementaires ayant eu une influence sur le contenu de la réforme de l'éducation

Étapes	Mécanismes	Sujets	Corps Lég.*	Influence
Émergence	Audition des organismes consultatifs	Troubles de comportement, rencontres à Montréal	CE	Aucune
Émergence	Motion de fond	Commissions scolaires	AN	Moyenne
Formulation	Mandat d'initiative sur la réussite scolaire	Écoles autonomes, souplesse administrative	CE	Forte
Formulation	Consultations générales et particulières	Conseil d'établissement, écoles autonomes, gratuité	CE	Moyenne
Formulation	Étude détaillée du projet de loi	Matériel scolaire, « le meilleur intérêt de l'élève »	CE	Faible
Formulation	Dépôt de pétitions	Maternelle à temps plein	CE	Faible
Mise en œuvre	Étude des crédits	Mesures de transition	CE	Aucune
Mise en œuvre	Période de questions	Compressions budgétaires	AN	Aucune
Mise en œuvre	Étude des rapports annuels	Indicateurs de performance	CAP	Faible

*AN = Assemblée nationale; CAP = Commission de l'administration publique; CE = Commission de l'éducation

député de Verdun trouve inconcevable que la CEQE n'ait réalisé qu'une consultation à Montréal alors que près de la moitié du Québec y vit. Le co-président admet qu'il faudrait peut-être y faire une autre rencontre, mais l'histoire montre que celle-ci n'aura pas lieu. Ainsi, l'audition des organismes consultatifs est un mécanisme qui permet aux parlementaires d'obtenir de l'information, mais qui ne leur accorde aucune influence sur le contenu de la réforme de l'éducation.

À l'inverse de l'audition des organismes consultatifs, il semble que le dépôt d'une motion de fond à l'Assemblée nationale ait un impact plus marqué. Dans le présent cas, la motion, déposée par le député de Marquette et adoptée à l'unanimité, 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 »¹⁰. Ainsi, alors que certains membres de l'exécutif débattent de la place des commissions scolaires et que la CEQE amorce ses travaux, cette motion vient signaler que l'Assemblée nationale souhaite le maintien des commissions scolaires. Nous qualifions donc de « moyenne » l'influence de ce mécanisme puisque même si les répercussions de cette motion ne sont pas établies, la CEQE n'a effectivement pas considéré d'éliminer les commissions scolaires.

En somme, à la phase de l'émergence, les députés semblent davantage à l'écoute des experts et des citoyens et n'imposent leur point de vue que lorsqu'il semble y avoir un consensus entre les parties.

Étape 2 : Formulation

À l'étape de la formulation, l'ensemble des acteurs débattent des alternatives. Les députés membres de la CE désirent contribuer au débat et se donnent le mandat suivant : « 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 »¹¹. Après avoir rencontré 30 organismes du milieu de l'éducation, la CE remet, en décembre 1996, ses 14 recommandations. Plusieurs de ces recommandations concordent avec celles formulées par la CEQE et certaines sont même intégrées à la réforme, comme l'autonomie des établissements, la révision des programmes pédagogiques et l'instauration d'une maternelle à temps plein. En outre, ajoutons que, lorsque la ministre de l'Éducation se fait accuser d'implanter la réforme avec trop de hâte, elle rétorque 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] »¹². Ainsi, puisque les alternatives préconisées par la CE sont reconnues par la ministre et puisqu'elles se retrouvent dans les documents ministériels, nous considérons que le mandat

d'initiative permet aux députés d'avoir une forte influence.

Après avoir consulté les rapports de la CE et de la CEQE, le gouvernement dépose à l'Assemblée nationale l'avant-projet de loi modifiant la *Loi sur l'instruction publique*. Sur ordre de l'Assemblée nationale, la CE tient donc, à l'automne 1997, une consultation publique à laquelle sont conviés les acteurs intéressés. Les députés profitent alors de la présence de ces acteurs pour influencer la formulation de la réforme. Par exemple, le député D'Arcy-McGee reprend les doléances de la Fédération des commissions scolaires sur la composition des conseils d'établissement et parvient à faire modifier l'article 41 de l'avant-projet de loi. De la même manière, lors des consultations particulières, le député de Marquette rappelle les préoccupations de la Centrale de l'enseignement du Québec à l'effet que les projets particuliers des écoles puissent nuire au principe d'égalité entre les élèves. Suite à ces interventions, le projet de loi final oblige les écoles à demander une dérogation pour tout projet particulier. Bref, en joignant leur voix aux préoccupations des groupes d'intérêt, les députés sont en mesure d'exercer une influence sur la formulation de la réforme. Nous qualifions cependant cette influence de « moyenne » puisqu'il demeure difficile de départager l'influence des députés de celle des groupes d'intérêt.

Une fois le projet de loi déposé, la CE entreprend son étude détaillée. Cette étape permet non seulement aux députés de bonifier le projet de loi, mais aussi de ralentir son adoption et de souligner leur opposition par de l'obstruction systématique. Or, même si, dans ce cas, les parlementaires sont parvenus à irriter le gouvernement, leur influence réelle sur le projet de loi est faible. En effet, tous les amendements ont été rejetés par la partie ministérielle, exception faite de l'amendement qui oblige les écoles à fournir les manuels scolaires aux élèves et celui qui ajoute la mention « dans le meilleur intérêt de l'élève ». De manière générale, nous constatons toutefois que les députés participent activement à la formulation de la réforme et parviennent à en influencer le contenu.

Étape 3 : Mise en œuvre

Suite à l'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale et à la divulgation des plans ministériels, la réforme de l'éducation est mise en œuvre par les fonctionnaires. Entre 1997 et 1999, les députés ont donc tenté de contrôler les agissements de ces agents avec un succès plutôt mitigé. Par exemple, lors de l'étude de crédits du MEQ, la députée de Deux-Montagnes demande à la ministre quelles mesures de transition prépareront le milieu de l'éducation à la révision des curricula. La ministre répond alors que des rencontres avec les intervenants seront organisées. Cette réponse plutôt floue couvrirait, en vérité, des mesures de transition qui se sont révélées insuffisantes¹³. Nous ne considérons donc pas que l'étude des crédits ait permis aux députés d'exercer de l'influence sur le processus décisionnel.

De même, la période de questions et réponses n'a pas permis aux parlementaires d'influencer la mise en œuvre de la réforme de l'éducation. En effet, le 16 décembre 1997, le député de Marquette critique les coupures imposées au poste budgétaire de l'éducation qui, à son avis, nuisent à l'implantation de la réforme. Or, cette critique n'a pas empêché le gouvernement de réduire le déficit, même si les coupures ont, de fait, ralenti l'introduction de la réforme.

Les députés ont néanmoins exercé une faible influence sur la mise en œuvre de la réforme lors de l'étude des rapports annuels du MEQ. En effet, en 1998, la Commission de l'administration publique prend connaissance du rapport du Vérificateur général du Québec et s'en inspire pour critiquer le MEQ. Les députés déplorent la disparité et l'ambiguïté des indicateurs de performance du MEQ, ce à quoi les fonctionnaires rétorquent que le MEQ prépare des indicateurs relatifs à l'évaluation des acquis. Ces indicateurs ayant été mis en place par la suite, nous estimons que ce mécanisme a permis aux députés de mettre de la pression sur le gouvernement et d'exercer une faible influence sur l'implantation de la réforme.

Finalement, les députés ont la responsabilité de superviser la mise en œuvre des politiques, mais leur influence sur la réforme apparaît plutôt limitée.

Discussion

La présente étude a pour objectifs (1) d'établir dans quelle mesure les députés de l'Assemblée nationale ont influencé la réforme de l'éducation de 1997 et (2) d'identifier l'étape de réalisation au cours de laquelle cette influence est plus significative.

Pouvoir législatif

Même si de nombreux auteurs observent un déclin du parlementarisme, il n'en reste pas moins que les députés incarnent le pouvoir législatif et que, à ce titre, ils sont responsables de l'adoption des lois. En ce sens, puisque, tel que le constate Kingdon¹⁴, les réformes majeures s'appuient souvent sur des mesures législatives, les députés peuvent influencer le contenu même de ces réformes. Certes, les assemblées législatives ne se comparent pas au Congrès américain, mais nous observons que les consultations publiques et l'étude détaillée du projet de loi ont tout de même permis aux députés d'exercer une certaine influence.

Consensus et récit dominant

Toutefois, l'analyse révèle qu'au-delà du rôle de législateur, c'est à travers celui de représentant que les parlementaires ont influencé la réforme de manière significative. En effet, lors de la réalisation du mandat d'initiative sur la réussite scolaire, des consultations publiques sur le projet de loi et de la présentation d'une pétition pour le maintien des commissions scolaires, les députés ont basé leurs interventions sur des consensus dans la société, ce qui leur a

permis d'exercer une influence significative. Selon Kingdon, la présence d'un consensus sur l'essence d'une réforme permet aux députés de se concentrer sur les détails et d'être davantage efficaces. Dans le présent cas, le consensus établi autour de la nécessité d'une politique de la petite enfance, d'une école autonome et des commissions scolaires a permis aux députés de se concentrer sur les éléments de discordance relevés par les groupes d'intérêts et d'avoir plus d'influence sur la réforme.

Commission de l'éducation

Des neuf mécanismes étudiés, sept sont liés à une commission parlementaire dont six à la commission de l'éducation. Ainsi, si l'Assemblée a été proactive lors de la réforme, c'est dû, en grande partie, à la CE. Olson et Mezey¹⁵ affirment que l'influence du pouvoir législatif est plus marquante lorsque les commissions parlementaires et leur personnel sont permanents et spécialisés. Ainsi, puisque la CE est responsable de l'éducation et des organismes publics qui s'y rattachent, ses membres développent une expertise qui s'observe par le niveau de ressemblance entre le rapport final de la CE sur la réussite scolaire et le plan d'action gouvernemental *Prendre le virage du succès*. Il est d'ailleurs possible de généraliser cette inférence puisque, selon un rapport de l'Assemblée nationale¹⁶, les travaux de la CE ont influencé directement le processus de nomination des membres du CSE en 2005 et la politique en matière de réussite scolaire des autochtones en 2007.

Étape de réalisation de la réforme

Lemieux et Kingdon identifient trois phases dans la réalisation d'une politique publique. La première, celle de l'émergence, apparaît lorsque des problèmes sont s'inscrivent sur l'agenda gouvernemental. Dans le cas présent, les acteurs les plus influents à cette étape ont été les groupes d'intérêt et les experts qui ont réclamé et orienté la tenue d'États généraux sur l'éducation, les députés n'ayant été qu'à l'écoute de ces groupes.

La phase de la formulation a cependant permis aux députés d'intervenir plus directement dans le débat. Par le mandat d'initiative, la pétition, les consultations publiques et l'étude détaillée du projet de loi, les parlementaires ont fait valoir au gouvernement les alternatives qu'ils privilégiaient et plusieurs de ces alternatives se sont retrouvées dans la réforme de l'éducation. Nous considérons donc, à l'instar de Kingdon¹⁷, que l'influence des parlementaires s'exerce dans le choix des alternatives à la période de la formulation.

À l'instar de la phase d'émergence, les députés ont eu relativement peu d'influence à la phase de la mise en œuvre. Selon Lemieux¹⁸, les députés exercent peu de contrôle une fois la loi votée puisque ce sont les fonctionnaires qui ont la responsabilité de l'appliquer. Par conséquent, même si, à partir des faits relevés par le Vérificateur général, les parlementaires ont critiqué le MEQ, il n'en demeure

pas moins que c'est ce dernier, ainsi que les commissions scolaires, les directions d'écoles et les enseignants qui sont les ultimes « opérateurs » de la réforme.

Conclusion

Afin de mieux cerner le rôle du pouvoir législatif dans les régimes parlementaires modernes, la présente étude a analysé l'influence des parlementaires dans le processus de réalisation de la réforme québécoise de l'éducation de 1997. L'interprétation des résultats montre que les députés ont exercé une influence par leur rôle de législateur, mais surtout par leur rôle de représentant. Cette influence découle, en grande partie, des travaux de la commission de l'éducation qui, par son expertise, a pu modifier des éléments de contenu de la réforme. Aussi, les parlementaires ont joué un rôle beaucoup plus significatif à l'étape de la formulation de la réforme comparativement aux étapes de l'émergence et de la mise en œuvre.

Nous sommes conscients que les méthodes de recherche et les bases théoriques utilisées dans le présent essai prêtent flanc à la critique. En plus, en considérant les parlementaires comme un groupe homogène, nous omettons le fait que ceux formant le groupe de l'opposition officielle ont exercé une influence qualitativement et quantitativement différente de celle exercée par les députés ministériels. Toutefois, cet article invite à davantage de recherches sur le rôle des parlementaires dans l'élaboration des politiques.

Notes

1. 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, p. 55.
2. *Idem*, *Le Renouveau pédagogique – ce qui définit le changement*, Québec : Gouvernement du Québec, 2005, p. 12.
3. *Id.*, *L'école, tout un programme – énoncé de politique éducative*, Québec : Gouvernement du Québec, 1997, 41 p.
4. Ministère de l'Éducation, *Prendre le virage du succès – Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*, Québec : Gouvernement du Québec, p. 21.
5. Vincent Lemieux, *L'étude des politiques publiques*, 2^e édition. Saint-Nicolas : Presses de l'Université Laval, 2002, p. 6.
6. John W. Kingdon, *Agenda, alternatives and public policies 2^e edition*, New York : Longman, 2003, p. 253.
7. Voir John C. Wahlke, « Policy demands and system support : the role of the represented » dans Philip Norton (dir.) *Legislatures*, Toronto : Oxford, 1971, p. 97-123 et David Olson et Michael Mezey, *Legislatures in the policy process*, New York : Cambridge University Press, 1991, p. 244.
8. Michael Howlett; M. Ramesh; Anthony Perl, *Studying Public Policy 3rd edition*, Oxford : Don Mills, 2009, p.7.
9. Les états généraux sur l'éducation 1995-1996, *idem*.
10. Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 1^{ère} session, 35^e législature, 29 mars 1995, n°29, p. 1826-1830.
11. 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.
12. Assemblée nationale du Québec, Commission de l'éducation, *Journal des débats*, 2^e session, 35^e législature, 1^{er} mai 1997, n°26, p. 1-20.
13. Louise Lafortune, Colette Deaudelin. «Préface», *Accompagnement socioconstructiviste – pour s'approprier une réforme en éducation*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p. X.
14. John W. Kingdon, *op. cit.*, p. 36.
15. David Olson et Michael Mezey, *op. cit.*, p. 14-15.
16. Robert Jolicoeur, *Documents de fond publiés par les commissions parlementaires au cours des 35^e, 36^e et 37^e Législatures*, Québec : Assemblée nationale du Québec, 2007, p. 5-6.
17. John W. Kingdon, *op. cit.*, p.28.
18. Vincent Lemieux, *op. cit.*, p.92.