

Commission de l'éducation en langue anglaise

Février 2016

**MÉMOIRE AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION ET DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AINSI QU'À LA COMMISSION
DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION CONCERNANT LE
PROJET DE LOI 86 : LOI MODIFIANT L'ORGANISATION ET LA
GOUVERNANCE DES COMMISSIONS SCOLAIRES EN VUE DE
RAPPROCHER L'ÉCOLE DES LIEUX DE DÉCISION ET
D'ASSURER LA PRÉSENCE DES PARENTS AU SEIN DE
L'INSTANCE DÉCISIONNELLE DE LA COMMISSION SCOLAIRE**

COMMISSION DE L'ÉDUCATION EN LANGUE ANGLAISE

La Commission de l'éducation en langue anglaise (CELA) a pour mandat de donner avis au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur sur toutes les questions touchant les services d'éducation offerts dans les écoles primaires et secondaires ainsi que dans les centres d'éducation des adultes et de formation professionnelle anglophones. Le ministre peut aussi solliciter l'avis de la CELA sur un sujet donné.

Le ministre nomme les membres de la Commission, habituellement pour un mandat de trois ans. Des candidats sont proposés par divers organismes anglophones du milieu de l'éducation qui représentent, entre autres, le personnel enseignant, les parents, les directions d'école et de commission scolaire, les commissaires ainsi que des acteurs du milieu de l'enseignement postsecondaire. Les mises en candidature peuvent être faites à n'importe quel moment.

Membres de la CELA en 2105-2016

Tino Bordonaro
Alexandra Caden
Michael Chechile
Jeffrey Derevensky
Pierre Chouinard
Deborah Foltin

David McFall
Richard Pellino
Kimberley Quinn
Jean Robert
Ray Venables

Présidente et chercheuse :

Cathrine Le Maistre

Membre d'office :

Anne-Marie Lepage, sous-ministre adjointe

Secrétaire :

Lynn Travers

Soutien administratif :

Juliette Larouche

Commission de l'éducation en langue anglaise

600, rue Fullum, 11^e étage, bureau 11.07

Montréal (Québec) H2K 4L1

Tél. : 514 873-5656

Télec. : 514 864-4181

cela-abee@education.gouv.qc.ca

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA>

Les publications antérieures de la CELA

sont disponibles à l'adresse www.education.gouv.qc.ca/CELA.

MÉMOIRE AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AINSI QU'À LA COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION CONCERNANT LE PROJET DE LOI 86 : LOI MODIFIANT L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DES COMMISSIONS SCOLAIRES EN VUE DE RAPPROCHER L'ÉCOLE DES LIEUX DE DÉCISION ET D'ASSURER LA PRÉSENCE DES PARENTS AU SEIN DE L'INSTANCE DÉCISIONNELLE DE LA COMMISSION SCOLAIRE

La Commission de l'éducation en langue anglaise (CELA) a été créée en 1992 par la ministre de l'Éducation de l'époque. Elle a pour mandat de donner avis au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur sur les questions touchant les services éducatifs offerts dans les écoles primaires et secondaires et ainsi que dans les centres d'éducation des adultes et de formation professionnelle anglophones¹.

Au cours des discussions avec ses partenaires et autres parties prenantes, qu'elle a consultés à propos du projet de loi 86, la CELA a entendu ce dernier qualifié d'instrument contondant. Plus d'un a demandé quel intérêt il a pour le système d'éducation anglophone de la province et quelle serait l'incidence des amendements à la *Loi sur l'instruction publique* sur les commissions scolaires anglophones de la province. C'est en pensant à ces deux questions que la CELA offre respectueusement son avis au ministre sur les changements proposés. La CELA réitère les principes et les recommandations formulés dans le mémoire qu'elle a présenté au ministre en juin 2015² (voir l'annexe 1), auxquels elle ajoute les résultats des consultations et discussions qu'elle a eues après le dépôt du projet de loi en décembre 2015.

Intérêt du projet de loi pour le secteur anglophone : Nous nous réjouissons de l'engagement du ministre précédent, qui souhaitait assurer la réussite des élèves en coordonnant mieux l'action des parties prenantes et en augmentant la présence des parents au cœur du processus décisionnel, mais nous ne trouvons aucune référence directe à la réussite des élèves dans le projet de loi. Les moyens de cette coordination n'y sont pas clairement indiqués et il nous semble qu'au secteur anglophone, les parents participent déjà largement aux décisions des commissions scolaires.

Depuis longtemps, les taux de réussite au secteur anglophone excèdent généralement les moyennes provinciales, comme on le voit en détail dans le mémoire le plus récent de la CELA³. De manière générale, il semble que les commissions scolaires anglophones

¹ <http://www.education.gouv.qc.ca/organismes-relevant-du-ministre/cela/>

² Commission de l'éducation en langue anglaise. *Principes et recommandations concernant la gouvernance des commissions scolaires anglophones*, mémoire présenté au ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, juin 2015a.

³ Commission de l'éducation en langue anglaise. « *Nous sommes responsables envers les élèves* » : *La réussite et la persévérance scolaires*, mémoire présenté au ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, juin 2015b.

fonctionnent de manière efficace et rentable. Certes, il y a toujours place pour l'amélioration, mais les taux de persévérance et de diplomation sont bons, les commissions scolaires encouragent la participation des parents à tous les paliers et restent proches des communautés qu'elles servent malgré leur vaste territoire. Dans les communautés rurales, elles sont même souvent le seul organisme qui représente la population anglophone et le seul organisme du système scolaire anglophone qui compte des représentants élus.

La participation des parents peut prendre plusieurs formes selon Tangri et Moles (1987)⁴. Ces derniers, en effet, participent :

« comme auxiliaires de classe rémunérés, comme bénévoles, dans le cadre des communications entre la maison et l'école, au téléphone, à la maison, aux rencontres parents-enseignants, en aidant les élèves à faire leurs devoirs, en faisant du tutorat à la maison et en aménageant à la maison un milieu propice à l'éducation. [Traduction] »

Les auteurs admettent toutefois que la recherche ne permet pas encore de savoir si la participation des parents aux décisions influe sur la réussite des élèves.

L'étude de Cotton et Reed Wikeland souligne cette interrogation qui demeure sur les effets directs de la participation des parents :

« Notre étude ne montre aucun programme qui permette d'établir un lien direct entre la participation des parents aux décisions et un accroissement de la réussite des élèves. Ce lien n'a pas été aussi étudié que les effets de la participation des parents sur les apprentissages des élèves. Les chercheurs font valoir que l'étude en est plus difficile précisément parce qu'il est plus indirect.

Sur la demi-douzaine de documents qui traitent du lien entre la participation des parents aux décisions et la réussite des élèves, aucun ne contient de preuve d'une relation causale, même si certains auteurs semblent croire qu'il y en a une⁵. [Traduction] »

Voilà pourquoi nous remettons en question l'idée introduite dans le projet de loi de réserver des sièges aux parents au sein des organismes décisionnels.

http://www.education.gouv.qc.ca/en/organismes-relevant-du-ministre/abee/?pk_campaign=CELA&cHash=09cd2047826072c26db5a63d7757cbc7

⁴ Tangri, S., and Moles, O. *Parents and the Community*. In *Educators' Handbook: A Research Perspective*, edited by V. Richardson-Koehler. New York/London: Longman Press, 1987, cited in Kathleen Cotton and Karen Reed Wikeland. *The effects of parent involvement in school governance*. in *Parent Involvement in Education*. Office of Educational Research and Improvement (OERI), U.S. Department of Education, under Contract Number 400-86-0006. May 1989.

<http://multiculturaleducole.pbworks.com/w/file/fetch/55317746/ParentInvolvementiEducation.pdf>

⁵ Cotton et Reed Wikeland, *op. cit.*

- Nous recommandons que les écoles continuent d'encourager la participation des parents aux activités scolaires, y compris aux conseils d'établissement, aux comités de parents et aux organismes de participation des parents.

Les parents figurent déjà en bon nombre au conseil des commissions scolaires. Selon les statistiques de la Fédération des commissions scolaires de Québec, 49,5 % des commissaires de la province ont des enfants à l'école (voir l'annexe 2), ce qui incite à penser qu'il serait superflu d'établir une participation chiffrée au conseil scolaire dont la création est proposée. La fixation d'un nombre précis aurait deux autres conséquences qui réduiraient le bassin de candidats potentiels. Premièrement, en région rurale, il faut parfois une journée entière pour se rendre au bureau de la commission scolaire, et peu de parents ou de travailleurs peuvent se libérer trois jours pour une réunion d'une journée. Deuxièmement, les contribuables qui n'ont plus d'enfants à l'école sont exclus du bassin de candidats, alors qu'il est dans l'intérêt de tous d'avoir une population instruite et que beaucoup des commissaires actuels appartenant à ce groupe ont été enseignants et ont à la fois la connaissance et l'expérience du système. Il arrive que ces candidats plus expérimentés l'emportent sur d'autres qui avaient des enfants à l'école.

Nous applaudissons à l'intention de faire participer les parents à un processus décisionnel réel, mais pas au détriment d'autres organes qui fonctionnent déjà bien. Le projet de loi interdit aux parents élus ou nommés au conseil scolaire de participer à l'administration d'une école en particulier et de siéger à un conseil d'établissement. Ces interdictions limitent grandement le bassin de candidats de qualité pour les petites écoles anglophones et nuisent à l'efficacité des conseils d'établissement. En règle générale, les conseils d'établissement du secteur anglophone fonctionnent bien et préparent fort bien à la gouvernance des commissions scolaires.

- Nous recommandons que le ministre reconsidère la nécessité de fixer le nombre de sièges réservés aux parents au conseil scolaire.

La participation de la communauté est l'une des clés du succès du réseau scolaire anglophone, comme l'écrit la CELA dans un mémoire récent⁶. Les Centres scolaires et communautaires (CSC) sont l'exemple parfait : ils sont aussi bénéfiques pour les enfants que pour la communauté, puisque les ressources de celle-ci facilitent les activités scolaires et que les membres de la communauté profitent des activités organisées par les CSC. Les élèves et les adultes des grandes villes et des communautés francophones majoritaires des zones rurales bénéficient généralement d'un éventail de ressources et d'installations. En revanche, la minorité anglophone des régions a absolument besoin d'une relation symbiotique de ce genre, puisque l'école et le CSC sont souvent le dernier soutien possible de la vitalité culturelle de la communauté.

Le fait de réserver les sièges du conseil scolaire à des catégories désignées n'augmentera pas la participation de la communauté anglophone. Au contraire, il sera même difficile, dans les zones rurales, de trouver des représentants anglophones dans les catégories qu'établit le projet de loi. Rappelons, du reste, que le fait de restreindre l'élection aux candidats qui n'ont plus d'enfants à l'école réduit grandement le bassin de participants

⁶ CELA, 2015b, *op. cit.*

informés, qui continuent de s'intéresser à l'éducation publique et à la gouvernance des écoles.

Les données de la Fédération des commissions scolaires de Québec montrent que la composition actuelle des conseils est bien équilibrée entre hommes et femmes, que l'âge moyen des commissaires est de 45 ans, que ceux-ci sont généralement instruits, que ce sont en majorité des professionnels et que près de la moitié ont des enfants à l'école (voir l'annexe 2).

- Nous recommandons que la représentation des communautés aux conseils scolaires ne soit pas prédéfinie.
- Nous recommandons que le vote soit ouvert à tous les membres de la communauté et non seulement aux parents qui ont des enfants à l'école.

Le contrôle et l'administration à l'échelle locale semblent prévus par le projet de loi, si les conseils choisissent de diviser leur territoire en cinq « sections électorales »; ils ne sont donc pas garantis. Seuls deux des représentants de la communauté doivent résider sur le territoire du conseil scolaire et, compte tenu des difficultés que les régions rurales pourraient éprouver à trouver quatre autres membres dans leur communauté, ces conseillers risquent d'être très éloignés des écoles, sur le plan géographique autant que fonctionnel.

La recherche confirme pourtant l'importance de commissions scolaires de composition locale pour la vitalité des communautés :

« Depuis toujours, les commissions scolaires se sont vu reconnaître un rôle particulièrement important : celui de veiller à ce que la gouvernance de l'éducation publique reflète les valeurs et les priorités de la communauté et de la région. À cet égard, la possibilité qu'ont les parents et les membres de la communauté de faire part de leurs préoccupations à un membre de la commission scolaire confère à celle-ci un degré de légitimité démocratique qui ne se trouve pas nécessairement dans d'autres services publics sauf, peut-être, par l'entremise d'un ombudsman (Land, 2002; Lessard et Brassard, 2005; MacLellan, 2007; Mintrom, 2009; Williams, 2003)⁷. [Traduction] »

Et, succinctement :

« Les conseils scolaires élus localement [...] sont ce qui confère son caractère "public" à l'éducation publique et le maintien⁸. »

Nous notons qu'en l'absence de candidats, il reviendrait au ministre de nommer des membres et de pourvoir tout poste vacant. La gestion et le contrôle du système

⁷ Bruce Sheppard, Gerald Galway et coll. *The Report of the Pan-Canadian Study of School District Governance "School Boards Matter"*, Association canadienne des commissions et conseils scolaires, 2013, p.10.

⁸ Comité pour l'examen de la gouvernance. *La gouvernance des conseils scolaires : L'accent sur le rendement*, rapport à la ministre de l'Éducation de l'Ontario, avril 2009, p. 9.

d'éducation échapperaient alors aux décideurs locaux au profit des autorités centrales et seraient soumis au climat politique du jour. La CELA observe pourtant une relation étroite entre un bon nombre de commissaires et les écoles de leur territoire. Les commissaires participent aux réunions et aux activités des écoles, et semblent avoir une connaissance intime des besoins de ces dernières. C'est précisément cette connaissance qui fonde les décisions prises au niveau de la commission scolaire.

- Nous recommandons de ne pas prédéfinir la composition du conseil scolaire puisque le système actuel semble assurer le contrôle et la gestion à l'échelle locale.

Nous prévoyons en outre que la difficulté de trouver des membres répondant aux exigences forcera le ministre à intervenir pour désigner les conseillers et nous doutons que ce dernier puisse exercer une gestion d'aussi près.

- Nous recommandons, pour le cas où le projet de loi serait adopté dans sa forme actuelle, que les membres des conseils scolaires soient choisis parmi une liste dressée par la communauté anglophone.

Nous ne doutons pas que le ministre puisse désigner de bons candidats en toute bonne foi, mais nous doutons de la possibilité de trouver des candidats avec les disponibilités nécessaires. Nous notons par ailleurs qu'en toute circonstance, dans le cadre des activités du conseil scolaire, notamment le choix et la nomination des membres, l'affectation des fonds, la modification du territoire d'une commission scolaire, la répartition des ressources ou un manquement à une obligation, le pouvoir passerait immédiatement aux mains du ministre. Conscients qu'aucun système n'est parfait et que la politique qui régit le système d'éducation est établie par le ministre, nous estimons que les sauvegardes de l'actuelle Loi sur l'instruction publique sont suffisantes pour permettre au ministre de ramener les commissions scolaires errantes dans le droit chemin.

Suffrage universel : Ce volet englobe tous les facteurs précédents. Comme nous l'avons écrit en juin 2015⁹, nous n'avons pas la compétence requise pour discuter de la constitutionnalité du projet de loi 86, mais nous maintenons qu'il est important d'élire les membres des commissions scolaires au suffrage universel. Tous les citoyens paient des taxes, mais en vertu du projet de loi, seuls certains pourraient choisir qui peut affecter l'argent qui en résulte.

Il semble que les changements proposés à la méthode de sélection des membres du conseil aient été inspirés par les taux de participation aux récentes élections. Or, nombre de nos collègues ont souligné que la participation du secteur anglophone est le triple de ce qu'elle est au secteur francophone. Qu'en est-il ailleurs? Selon une étude canadienne de 2013,

« Au Canada et aux États-Unis, la participation aux élections des conseils et commissions scolaires est généralement faible. Aux États-Unis, elle dépasse rarement les 15 % (Plecki, McCleery et Knapp, 2006). Les statistiques canadiennes sur le sujet ressemblent aux statistiques américaines [...].

⁹ CELA, juin 2015a, *op. cit.*, p. 2.

« Au Canada, malgré le négativisme perçu à l'égard des conseils et des commissions scolaires et la participation généralement faible au scrutin, Shields (2007) soutient qu'au total, ces entités conservent la faveur du public. Elles sont encore considérées comme une forme de gouvernance démocratique et comme un lien important entre les valeurs de la collectivité et les professionnels qui administrent le système. D'autres constatent toutefois que cet appui est menacé par les tendances récentes à la centralisation et à l'intervention du gouvernement dans des domaines de responsabilité qui relevaient jusqu'ici des conseils et des commissions scolaires (Dibbon et coll., 2012)¹⁰. [Traduction] »

La CELA a constaté que l'on reproche en outre au système le fait que 45 % des commissaires sont élus sans concurrents, mais ce chiffre est d'environ 20 % inférieur au nombre des conseillers municipaux élus de la même façon. Certes, il n'y a pas de quoi être fier de ces pourcentages, mais ils font naître une question : pourquoi sont-ils si faibles? Les électeurs sont-ils satisfaits du *statu quo*? S'agit-il d'apathie? De considérations pratiques? Nous croyons que la faible participation aux élections des commissions scolaires de la province n'a pas été étudiée suffisamment en profondeur et nous réitérons notre recommandation de juin 2015 :

- Nous recommandons au ministre de faire une analyse plus approfondie de la participation au scrutin, d'expliquer la faiblesse du taux et de préciser quels critères font qu'une participation est acceptable et quel en serait le taux adéquat.

Des erreurs dans les listes électorales des commissions scolaires anglophones et la distance que les électeurs doivent parcourir pour voter dans les régions rurales ont été avancées pour expliquer l'apathie des électeurs. Or ces deux problèmes peuvent être résolus à peu de frais : il suffit d'actualiser les listes, peut-être en collaboration avec le Directeur général des élections, et de recourir au vote électronique. L'adoption d'un système à deux paliers, en vertu duquel un pourcentage de la population (que l'on dit être actuellement de 15 %, mais qui n'est pas précisé dans le projet de loi) décide s'il y a lieu de faire une élection, nous semble de nature à compliquer les choses plus qu'à augmenter la participation, en plus d'être contraire au principe du suffrage universel et d'entraîner des disparités entre des conseils voisins qui ne choisiront pas nécessairement cette voie.

- Nous recommandons que le ministre étudie d'autres façons de voter, comme le vote en ligne, et la possibilité de faire coïncider les élections scolaires et les élections municipales pour simplifier le processus.

La CELA se réjouit de l'objectif formulé par le ministre de l'époque, qui était d'amener plus d'élèves à la réussite en période de compressions budgétaires et de tassement démographique. Les efforts déployés pour simplifier la reddition de comptes au moyen d'un plan d'engagement vers la réussite sont prometteurs, mais la CELA croit que les amendements proposés par le projet de loi 86 ne permettent pas de régler la question directement et n'ont pas une portée suffisamment large. Loin de simplifier le processus, les changements proposés à la structure de gouvernance détournent l'attention de la réussite des élèves et portent davantage sur la sélection des membres des conseils scolaires, ce qui pourrait même rendre le système inapplicable dans certaines

¹⁰ *School Boards Matter, op. cit.*, p. 11-12.

commissions scolaires anglophones. La population la plus directement touchée par la scolarisation de nos élèves n'est pas pleinement représentée si les membres des communautés locales sont exclus. La charge de travail du ministre sera augmentée, et la participation locale ainsi que l'intérêt envers les décisions à prendre seront menacés.

Le présent mémoire contient quelques recommandations qui, nous l'espérons, sont de nature à simplifier la gouvernance scolaire. Nous serions ravis de les développer au besoin. Comme toujours, nous assurons le ministre de notre volonté de travailler de sorte que l'intérêt de notre système scolaire anglophone et de tous ses participants soit bien défendu au niveau stratégique, au profit de la réussite continue de nos élèves.

Commission de l'éducation en langue anglaise

Juin 2015

**PRINCIPES ET RECOMMANDATIONS
CONCERNANT LA GOUVERNANCE DES
COMMISSIONS SCOLAIRES ANGLOPHONES**

Mémoire présenté au ministre de l'Éducation,
de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

COMMISSION DE L'ÉDUCATION EN LANGUE ANGLAISE

La Commission de l'éducation en langue anglaise (CELA) a pour mandat de donner avis au ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur de la Recherche sur toutes les questions touchant les services d'éducation offerts dans les écoles primaires et secondaires ainsi que dans les centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes du secteur anglophone. Le ministre peut également solliciter l'avis de la Commission sur un sujet donné.

Les membres de la Commission sont nommés par le ministre et leur mandat est habituellement de trois ans. Des candidats sont proposés par divers organismes anglophones du milieu de l'éducation qui représentent entre autres le personnel enseignant, les parents, les directions d'écoles et de commissions scolaires, les commissaires ainsi que des acteurs du milieu de l'enseignement postsecondaire. Les mises en candidature peuvent être faites en tout temps.

Composition de la CELA en 2014-2015

Ruth Ahern	Debra Laurie
Tino Bordonaro	David McFall
Alexandra Caden	Richard Pellino
Michael Chechile	Kimberley Quinn
Pierre Chouinard	Jean Robert
Jeffrey Derevensky	Megan Seline
Deborah Foltin	Ray Venables
Judy Kelley	

Présidente et chercheuse : Cathrine Le Maistre

Membre d'office : Chantal Beaulieu, sous-ministre adjointe

Secrétaire : Lynn Travers

Soutien administratif : Juliette Larouche

Traduction : Direction des communications, ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR)

Commission de l'éducation en langue anglaise

600, rue Fullum, 11^e étage, bureau 11.07
Montréal (Québec) H2K 4L1
Tél. : 514 873-5656
Télec. : 514 864-8921
cela-abee@education.gouv.qc.ca
<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

Les publications de la CELA figurent sur le site <http://www.education.gouv.qc.ca>.

Introduction

L'abolition des élections scolaires, voire de la structure actuelle des commissions scolaires, alimente les discussions dans le milieu et dans les médias. Pourtant, le ministre n'a pas proposé de plan substantiel qui puisse fonder une consultation, mais ses déclarations récentes sur la gouvernance des commissions scolaires à l'Assemblée nationale et devant la presse sont telles que la CELA estime à propos de lui faire connaître son avis à ce sujet.

La CELA a maintes fois entendu de ses membres et des spécialistes qu'elle consulte que le système d'éducation anglophone du Québec diffère du système francophone. Nous avons d'ailleurs décrit ces différences dans des mémoires successifs et, en particulier, en 2013¹¹. Le secteur anglophone se distingue entre autres par une structure de direction moins hiérarchique, par ses taux de réussite, par l'optimisation des recettes fiscales et par l'obligation faite aux écoles anglophones de transmettre aux élèves un ensemble de normes culturelles¹². Notre expérience de la gouvernance et de la direction des écoles anglophones nous incite à croire que ce sont là autant de signes du bon fonctionnement du système. Certes, tout n'est pas parfait, mais nous sommes convaincus que la solution doit être ciblée et non globale.

La situation juridique des commissions scolaires anglophones du Québec n'a jamais été l'objet de discussions, mais il nous semble évident, à la lecture de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la jurisprudence concernant les minorités linguistiques, que :

- a) la communauté anglophone du Québec est une véritable minorité;
- b) le droit des parents de gérer et de diriger réellement leurs écoles est garanti par la constitution.

Nous n'avons cependant pas la compétence requise pour établir :

- a) si ce droit s'étend aux commissions scolaires élues au suffrage universel;
- b) le nombre optimal de commissions scolaires, compte tenu de la taille de la population anglophone et de sa dispersion géographique;
- c) les ramifications politiques d'un système de gouvernance différent selon le groupe linguistique;
- d) le mécanisme de coordination des élections ou de la taxation avec les municipalités;

¹¹ Commission de l'éducation en langue anglaise : *Au-delà du modèle unique : Des solutions distinctes pour des besoins distincts*, http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/autres/organismes/CELA_onesize_F.pdf

¹² Ce sujet sera développé dans un prochain mémoire au ministre, qui portera sur les succès du système anglophone et leur transfert potentiel.

- e) si l'abolition du suffrage universel constitue un exemple de taxation sans représentation.

Quoi qu'il en soit, nous souhaitons formuler quelques principes et recommandations pour alimenter la réflexion du ministre avant l'élaboration d'une loi, honorant ainsi notre mandat qui est de lui donner avis « sur toutes les questions touchant les services d'éducation offerts dans les écoles primaires et secondaires ainsi que dans les centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes du secteur anglophone ». Le tout est fondé sur notre connaissance approfondie de la communauté anglophone et sur les commentaires de ses membres que la situation inquiète.

Nous limiterons nos observations sur la gouvernance scolaire à deux aspects :

- 1) les principes à respecter pour préserver et promouvoir le système d'éducation anglophone;
- 2) le processus à suivre pour déterminer les changements à apporter à la gouvernance de ce système.

Ces observations reprennent en partie un texte de janvier 2008¹³ et certains des mémoires que nous avons adressés déjà à d'autres ministres. Elles ont toutefois été actualisées après consultation des principaux membres de la communauté anglophone, c'est-à-dire les parents, les enseignants, les directions d'école, les représentants des commissions scolaires, les commissaires et des membres de la communauté dans son ensemble.

Principes directeurs de la gouvernance des écoles anglophones

Participation de la collectivité

L'ensemble de la collectivité locale devrait pouvoir se prononcer sur la façon dont ses écoles sont administrées. Une minorité dépend essentiellement de ses institutions, qui ne doivent pas être tenues pour acquises. Les commissions scolaires anglophones font partie de ces institutions. Elles ne servent d'ailleurs pas que la minorité linguistique : elles contribuent à la vitalité sociale et culturelle des communautés où elles se trouvent, entre autres en s'engageant à diplômer des gens qui parlent, écrivent et lisent deux langues. Mais elles doivent aussi s'engager à maintenir la qualité de la langue anglaise pour assurer la survivance du patrimoine culturel de ses élèves.

Les commissions scolaires locales répondent aux besoins des collectivités locales et sont une institution essentielle à la communauté anglophone du Québec puisqu'elles

¹³ Commission de l'éducation en langue anglaise, *Réponse à la ministre de l'Éducation sur les questions de gouvernance des commissions scolaires*, 16 janvier 2008
http://www.education.gouv.qc.ca/en/references/publications/results/detail/article/consultation-on-school-democracy-1/?tx_ttnews%5Blang%5D=0

préservent l'éducation en langue anglaise, assurent le lien entre la surveillance qui s'exerce au palier provincial et les besoins locaux, élaborent des politiques fondées sur les valeurs de la communauté et fournissent une structure qui permet de répartir équitablement les ressources.

Avant la réforme de 1998, les commissions scolaires confessionnelles ne servaient pas bien les petites communautés minoritaires, c'est-à-dire les catholiques anglophones et les protestants francophones. Maintenant que les commissions scolaires sont constituées sur une base linguistique, le droit à une éducation adéquate est mieux protégé. Dans les régions, les commissions scolaires anglophones représentent l'unique institution qui est gouvernée par des anglophones issus de la population locale et qui assure la prestation de services gouvernementaux en anglais.

Responsabilité et transparence

Les commissions scolaires doivent rendre des comptes à leur électorat. Les commissaires élus par la collectivité locale sont responsables devant les électeurs qui leur ont confié les apprentissages des élèves et la gestion du district. Cette responsabilité repose sur la connaissance intime des besoins et des valeurs des collectivités locales et fait d'ailleurs en sorte que les administrateurs du système soient toujours au fait de ces valeurs. Or, si le territoire de la commission scolaire est tellement vaste que le terme « local » perd son sens, il est plus difficile d'établir ces liens si importants et d'assurer une représentation réelle. Certaines commissions scolaires en font l'expérience, au prix d'une lourde facture de déplacements.

Pouvoirs et décisions à l'échelle locale

Le droit de diriger et de superviser l'éducation en langue anglaise doit être respecté intégralement. Les commissions scolaires sont proches de la collectivité qu'elles servent et sensibles à leurs besoins. Elles assurent une direction pertinente à l'échelle locale plutôt qu'un pouvoir monolithique centralisé. Du reste, elles sont généralement formées de membres de la communauté anglophone qui ont un intérêt direct envers l'éducation en langue anglaise en plus d'une bonne connaissance du domaine et qui sont élus par cette même communauté. Ce sont par exemple des parents, des enseignants à la retraite et d'autres personnes qui ont l'expérience du milieu de l'éducation. Un organe hybride, ouvert aux nominations ministérielles peut rapidement être victime des aléas politiques et risque de ne pas comprendre suffisamment les besoins de la communauté anglophone.

Équité

Les écoles anglophones doivent bénéficier d'un traitement juste et réel. Nous proclamons le droit des élèves anglophones et francophones aux mêmes services, peu importe le lieu et la taille de l'école. Cela ne signifie pas nécessairement un traitement identique, mais plutôt un traitement régi par le concept d'équité ou d'« égalité réelle », fort bien géré d'ailleurs par une commission scolaire locale. Il peut s'agir par exemple d'allouer des sommes supérieures aux commissions scolaires anglophones pour leur permettre

d'assumer les honoraires ainsi que les frais d'hébergement et de transport de professionnels. Un traitement équitable peut signifier de même un financement différent des commissions scolaires anglophones, englobant par exemple les coûts de l'installation d'un réseau à fibres optiques sur un vaste territoire géographique ou la prestation d'un service satellitaire analogue.

Flexibilité

Les commissions scolaires et les écoles anglophones doivent avoir la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux exigences de leur contexte propre. Le système scolaire anglophone a toujours été souple et adaptable et doit le rester. Cette souplesse, en effet, lui a permis d'innover, de créer et de réussir. Nous y reviendrons d'ailleurs dans le prochain mémoire. Quels que soient les changements prévus au terme de l'actuelle restructuration, nous pressons le ministre de préserver cette souplesse et de permettre ces innovations.

Sommaire

Nous soutenons le droit à une gouvernance réelle des commissions scolaires anglophones, non seulement parce que nous croyons que les élèves du secteur anglophone ont droit à l'éducation de qualité supérieure qui y est offerte depuis plus de cent ans mais parce que nous croyons que cette éducation permet aux diplômés d'être partenaires à part entière de la croissance et de l'avenir du Québec.

Recommandations sur le mode décisionnel relatif à la gouvernance des commissions scolaires

Fondement politique

Étant donné le coût de la dernière réorganisation des commissions scolaires (estimé à 70 millions de dollars), nous devons nous interroger sur la solidité des preuves que leur restructuration scolaires ou la modification de leur composition, de leur financement ou de la façon de choisir les commissaires est réellement source d'économies. Nous croyons fermement que l'éducation doit être vue comme un investissement plutôt que comme un coût, sachant que, comme tout investissement, elle doit être inscrite au budget et gérée soigneusement. Les commissions scolaires situées sur un même territoire peuvent partager des services comme le transport, ce qu'elles font souvent, d'ailleurs, mais elles doivent alors coordonner étroitement leur calendrier scolaire ainsi que les heures d'ouverture et de fermeture des écoles. Les commissions scolaires Riverside et New Frontiers, situées sur un même territoire, partagent ainsi des services de formation professionnelle, tandis que la Commission scolaire Eastern Townships et une commission scolaire francophone locale partagent le centre d'éducation des adultes et de formation professionnelle. Il faut toutefois garantir à tous les élèves des commissions scolaires anglophones des services de qualité en anglais (par exemple, les services de travailleurs sociaux, de psychologues et d'autres professionnels).

Élaboration concertée de la politique

La CELA s'inquiète de la vitesse à laquelle les changements sont avancés et de la façon dont le processus est mené. Nous sommes préoccupés à la fois par l'idée d'un décret forçant l'application des changements et par la suggestion d'abolir le suffrage universel. L'ampleur des propositions et des bouleversements qui en résulteront méritent à l'évidence plus de discussions et de consultations qu'il semble y en avoir eu. Nous sommes plutôt habitués au dépôt d'un livre blanc pour discussion avant l'annonce de la décision dans les médias. L'ouverture du ministre à la participation de la communauté améliorerait les chances de voir celle-ci accepter des changements d'importance.

Nous recommandons d'accorder plus de temps à toutes les parties intéressées qui voudraient étudier les questions et y répondre, pour que les changements éventuels à la structure des commissions scolaires soient l'objet d'une analyse réfléchie et soient apportés en fonction de principes établis.

Nous recommandons de diffuser largement l'annonce des consultations et de solliciter la participation du plus grand nombre possible, après le dépôt d'un livre blanc.

Une vaste consultation permettrait en effet l'élaboration d'une politique concertée plutôt qu'un changement imposé.

Maintien du processus démocratique

Que l'élection des commissaires soit garantie ou non par la constitution, la communauté déplore entre autres la perte d'un processus démocratique et la possibilité, d'ailleurs évoquée par le ministre, que quelques commissaires soient choisis par les électeurs et que d'autres soient « désignés » par le ministre. Cette façon de faire semble contrer la faible participation au scrutin, mais il se peut que le problème soit, en réalité, mal posé. De toute façon, ce n'est pas en rognant la démocratie que l'on amènera les gens à en profiter davantage.

Du reste, lors des dernières élections, beaucoup de gens ont fait état de difficultés diverses, dont l'absence de leur nom sur la liste électorale d'une commission scolaire anglophone même s'ils avaient rempli le formulaire pour y figurer ou l'obligation de faire deux heures de route pour accéder au bureau de vote le plus près.

Nous recommandons au ministre de faire une analyse plus fine de la participation au scrutin et d'expliquer en quoi un faible taux de participation est un problème, quels critères font qu'une participation est acceptable et quel serait le taux adéquat.

Sachant que la visibilité accrue des commissions scolaires améliorerait probablement la participation aux élections, nous recommandons que le Ministère et les commissions scolaires collaborent à une puissante campagne d'information pour expliquer son rôle et ses responsabilités et ceux des commissions scolaires, des commissaires et du personnel.

Nous recommandons par ailleurs que le ministre étudie d'autres manières de faire pour simplifier le processus, par exemple le vote par Internet ou l'organisation simultanée de l'élection des commissaires et des conseillers municipaux.

Nous recommandons enfin que le ministre étudie les structures, les fonctions et le système de scrutin en vigueur ailleurs pour en dégager les méthodes les plus efficaces.

Conclusion

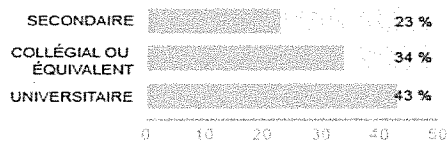
Nous parlons à n'en pas douter au nom de toute la communauté éducative anglophone en assurant le ministre de notre appui indéfectible au système d'éducation québécois et de notre volonté de collaborer avec lui à l'édification d'un système solide pour nos jeunes. Nous prions le ministre de prendre le temps et les moyens qu'il faut pour édifier ce système de manière raisonnée.

PROFIL DES COMMISSAIRES ÉLUS

Répartition des postes par genre



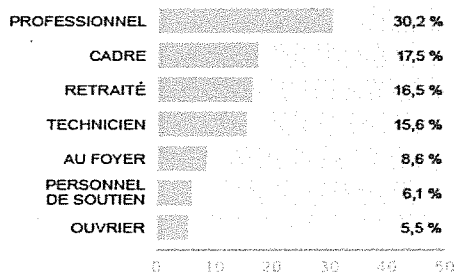
Niveau de scolarité



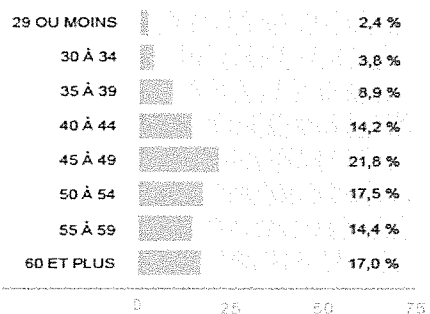
Commissaires élus ayant un ou des enfants à l'école



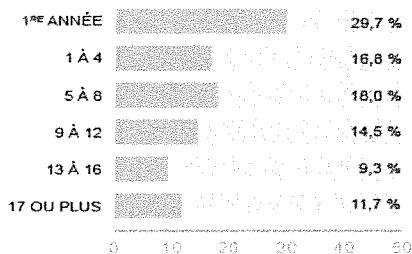
Occupation



Catégories d'âge



Nombre d'années d'expérience à titre de commissaire élu



Source : Fédération des commissions scolaires du Québec

ICI RADIO-CANADA  .ca

(<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2014/10/24/005-elections-scolaires-commissions-scolaires-comment-ca-marche.shtml>)

Montréal, le 5 février 2016

SEC.COM. 8FEU'16 13

M. Maxime Perrault
Direction du secrétariat des commissions
Édifice Pamphile Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Attention : Commission de la culture et de l'éducation

Monsieur,

La Commission de l'éducation en langue anglaise (CELA) a pour mandat de donner avis au ministre de l'Éducation sur les questions touchant les services éducatifs dans les écoles anglophones primaires et secondaires et dans des centres d'éducation des adultes et des centres de formation professionnelle, et de recevoir les demandes d'avis que la ministre peut lui adresser. Depuis son instauration en 1993, la Commission a publié des avis annuellement et a participé à des consultations ministérielles, et des consultations publiques.

Par la présente, nous vous faisons parvenir notre avis concernant le Projet de loi 86 : Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire.

Nous aimerions recevoir vos commentaires face à cet avis, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, mes salutations les plus distinguées.

La présidente,



Cathrine Le Maistre

p. j. (1)

**A BRIEF TO THE MINISTER OF EDUCATION AND HIGHER
EDUCATION AND TO THE COMMITTEE ON CULTURE AND
EDUCATION REGARDING BILL 86: AN ACT TO MODIFY THE
ORGANIZATION AND GOVERNANCE OF SCHOOL BOARDS TO
GIVE SCHOOLS A GREATER SAY IN DECISION-MAKING AND
ENSURE PARENTS' PRESENCE WITHIN EACH SCHOOL
BOARD'S DECISION-MAKING BODY.**

ADVISORY BOARD ON ENGLISH EDUCATION

The mandate of the Advisory Board on English Education (ABEE) is to advise the Minister of Education and Higher Education on all matters affecting the educational services offered in English elementary and secondary schools and vocational and adult education centres. The Minister may also ask the Board for advice on a specific topic.

The Minister names the members to the Advisory Board. The term of office is normally three years. Candidates are nominated by various English education associations and organizations that represent, among others, teachers, parents, school and board administrators and commissioners, as well as individuals involved in post-secondary education. Nominations can be received at any time.

2105-2016 Members

Tino Bordonaro
Alexandra Caden
Michael Chechile
Jeffrey Derevensky
Pierre Chouinard
Deborah Foltin

David McFall
Richard Pellino
Kimberley Quinn
Jean Robert
Ray Venables

Chair and researcher:

Cathrine Le Maistre

Ex Officio:

Anne-Marie Lepage, Assistant Deputy Minister

Secretary:

Lynn Travers

Administrative support:

Juliette Larouche

Advisory Board on English Education

600, rue Fullum, 11^e étage, bureau 11.07

Montréal (Québec) H2K 4L1

Tel.: 514 873-5656

Fax: 514 864-4181

cela-abee@education.gouv.qc.ca

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

Previous publications of the Advisory Board are available at:

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

A BRIEF TO THE MINISTER OF EDUCATION AND HIGHER EDUCATION AND TO THE COMMITTEE ON CULTURE AND EDUCATION REGARDING BILL 86: AN ACT TO MODIFY THE ORGANIZATION AND GOVERNANCE OF SCHOOL BOARDS TO GIVE SCHOOLS A GREATER SAY IN DECISION-MAKING AND ENSURE PARENTS' PRESENCE WITHIN EACH SCHOOL BOARD'S DECISION-MAKING BODY.

The Advisory Board on English Education was established by the then Minister of Education in 1992 and mandated “to advise the Minister of Education, Higher Education and Research on all matters affecting the educational services offered in English elementary and secondary schools and adult and vocational education centres.”¹

In its consultation and discussions with stakeholders and partners regarding Bill 86, the Board has heard the Bill described as a blunt instrument. We have been asked more than once; “What is the relevance of this Bill to the English education system of the province?” and “How will the amended Education Act affect English School Boards in the various regions of the province?” It is with these two questions in mind that the Board respectfully offers advice to the Minister on the proposed changes to the Education Act. We reiterate the principles and recommendations listed in our June 2015 brief² to the Minister (see Appendix 1) and add to it the results of our subsequent consultations and discussions, conducted after deposition of the Bill in December 2015.

Relevance to the English sector: We appreciate the previous Minister’s stated commitment to student success through strengthening the coordination between the various stakeholders and increasing the presence of parents at the heart of the decision-making process, although we find no direct mention of student success in its pages, the means of coordination among stakeholders is not clear, and we believe that parents already have a strong influence on decisions made by English-language school boards.

Success rates in the English sector have traditionally exceeded provincial averages, as elaborated and explained in the Advisory Board’s most recent brief.³ In general, it appears that the English-language school boards are functioning effectively and efficiently. While there is always room for improvement, their retention rate and graduation rate are good, they encourage parental involvement at all levels, and despite the large territories they cover, are close to the communities they serve. Indeed, they are

¹ <http://www.education.gouv.qc.ca/en/organismes-relevant-du-ministre/abee/>

² Advisory Board on English Education. *Principles and recommendations for school board governance in the English education sector*. Brief presented to the Minister of Education, Higher Education and Research, June 2015(a).

³ Advisory Board on English Education. *“We are accountable to the students:” Success and retention in English-language schools*. Brief presented to the Minister of Education, Higher Education and Research, June 2015(b).

http://www.education.gouv.qc.ca/en/organismes-relevant-du-ministre/abee/?pk_campaign=CELA&cHash=09cd2047826072c26db5a63d7757cbc7

often the only body in a rural community that represents the English-speaking members of that community, and exist as the only elected representatives of the English school system.

Parental involvement may be accomplished in a variety of ways. According to Tangri and Moles (1987),⁴ this may include:

parents serving as paid classroom aides, parents working as volunteers, home-school communications, phone contacts, home visits, parent-teacher conferences, homework assistance, home tutoring, and home educational environment.

However they note that the available research is inconclusive about the effects and impact of parent involvement in decision-making on student achievement.

Cotton and Reed Wikeland's survey emphasizes this concern about the direct effects of parental involvement:

In this review, no examples were found of programs in which parent participation in decision-making roles could be directly linked to improved student achievement. The relationship between parent participation in decision making and student achievement is not nearly as extensively researched as the effects of parent involvement in students' learning. Indeed, writers on the topic indicate that it is more difficult to assess the effects of parent involvement in decision making precisely because the connection to student outcomes is more indirect.

Of the half-dozen documents which do address the connection between parent involvement in decision making and student achievement, none were able to offer evidence of a causal relationship, though some writers seem to believe that such a relationship exists.⁵

For this reason, we question the Bill's insistence on assigning particular seats on the decision-making body to parent representatives.

- We recommend that schools continue to welcome parent participation in school activities, including participation on governing boards, parents' committees, and parent participation organizations.

Parents already figure largely among commissioners on school boards. Figures from the *Fédération des commissions scolaires de Québec* show that for all school boards in the province, 49.5% of commissioners are parents of children currently enrolled in the system (See Appendix 2), suggesting that it is superfluous to designate membership of

⁴ Tangri, S., and Moles, O. *Parents and the Community*. In *Educators' Handbook: A Research Perspective*, edited by V. Richardson-Koehler. New York/London: Longman Press, 1987, cited in Kathleen Cotton and Karen Reed Wikeland. *The effects of parent involvement in school governance*. in *Parent Involvement in Education*. Office of Educational Research and Improvement (OERI), U.S. Department of Education, under Contract Number 400-86-0006. May 1989.
<http://multiculturalducole.pbworks.com/w/file/fetch/55317746/ParentInvolvementiEducation.pdf>

⁵ Cotton and Reed Wikeland, *op cit*.

The proposed school council. Such specification has two other effects that reduce the overall pool of candidates. First, in rural boards where travel to a school board office may take an entire day, few parents or employed people can afford to take three days for a one-day meeting. Second, taxpayers who no longer have children in the school system are removed from the pool of candidates, yet having an educated population is in everyone's interest, and many existing commissioners in this group are former educators with both knowledge and experience in the system. In some elections, these more experienced candidates have been chosen over parents whose children are still in school.

We applaud the intent to involve parents in real decision-making, but not at the expense of other bodies where they already function well. The Bill requires that parents elected or appointed to the school council must give up their involvement with school-based management and will no longer be able to sit on governing boards. This severely limits the pool of quality participants in small English schools and weakens the effectiveness of the governing boards. Generally, governing boards perform well in the English system and act as a training ground for further involvement in school board governance.

- We recommend that the Minister reconsider the need to designate a specific number of seats on the school council for parents.

Community involvement is a key component of the success of the English school system, as noted in the recent ABEE brief.⁶ This is most clearly seen in the Community Learning Centres (CLCs), which mutually benefit the children and the community: community resources support school activities, community members benefit from activities organized by the CLC. For metropolitan areas, or for the French language majority in rural areas, there is usually a range of supports and facilities available to students and adults. For the English-language minority in the regions, the need for this symbiotic relationship is crucial since the school and the CLC often provide the last source of support for the cultural vitality of the community.

Designating categories of community members to sit on school councils will not improve the community involvement in the English sector, and in fact, it will be difficult in rural areas to find English-speaking representatives from the categories listed in the Bill. Further, we reiterate that restricting the possibility of electing candidates who no longer have children in the school system will greatly reduce the pool of informed participants who still have a stake in public education and an interest in school governance.

The *Fédération des commissions scolaires de Québec* data show that the present composition of school commissions is generally well-educated, well-balanced between male and female, that the majority of commissioners are professionals, almost half have children in the school system, and that the median age is about 45 (see Appendix 2).

- We recommend that the community representation on school councils should remain undefined.
- We recommend that voting should be open to all members of the community, not just parents of children currently in the system.

⁶ ABEE, 2015(b) op cit

Local control and management appears to be a component of the proposed Bill, if councils choose to divide their territory into five “wards,” but will not be guaranteed in practice. Only two of the community representatives are required to be resident on the school council territory and, given the difficulty rural regions may find in identifying the four other community members, these councilors may be remote from the schools, both geographically and functionally.

The importance of locally elected school boards to community vitality has been noted by researchers:

A particularly important historically recognized role of school boards is to ensure that the governance of public education reflects community and regional values and priorities. In that respect, the fact that a parent or a member of the community can express their concerns to a school board member provides a degree of democratic legitimacy not necessarily present in other public services, except perhaps through an ombudsman (Land, 2002; Lessard & Brassard, 2005; MacLellan, 2007; Mintrom, 2009; Williams, 2003).⁷

And, succinctly:

p. 9 Locally elected school boards...are what makes and keeps public education “public.”⁸

We note that the Minister will appoint members to any designated profile where there is a lack of candidates. This effectively removes the management and control of the education system from the local to the central decision-makers and would be subject to the political climate of the day. The Advisory Board has observed a close relationship between many commissioners and the schools in their territories. Commissioners attend meetings and functions in the school and appear to have an intimate knowledge of the needs of the school. This knowledge then informs their input into decisions made at the school board level.

- We recommend, since local control and management appear to be secure under the present system, that the composition of the school council remain undefined.

We also anticipate that problems in finding appropriate members will require the Minister’s involvement in designating councilors, and question whether such close management will be possible for the Minister.

- We further recommend that, should the Bill be passed in its present form, school council members be selected from a list of people submitted by the English-speaking community

⁷ Sheppard, Bruce, Gerald Galway et al., *The Report of the Pan-Canadian Study of School District Governance “School Boards Matter”*, Canadian School Boards Association, 2013. p.10.

⁸ School Board Governance: A focus on achievement. Report of the Governance Review Committee to the Minister of Education of Ontario, April 2009. p. 9.

We do not question the Minister's good faith in designating good candidates, but we question their availability. We also note that at any point in the activities of the school council, such as selection and appointment of members, disbursement of funds, changes to school board territory, or sharing of resources, a failure to perform means that the power to act immediately reverts to the Minister. Recognizing that no system is perfect and that the Minister sets policy for the education system, we believe that the present Education Act contains enough safeguards for the Minister, in the public interest, to control errant school boards.

Universal suffrage: All the preceding factors are subsumed under this heading. As we wrote in June 2015,⁹ it is beyond our competence to discuss the constitutionality of Bill 86, but we still maintain the importance of universal suffrage in selecting school board members. All citizens pay taxes, yet, under the proposed Bill, only some will choose who disburses the taxes.

It appears that proposed changes to the process of selecting council members are based on the turnout reported in recent elections, although many of our colleagues have pointed out that the turnout in the English sector school board elections is about three times that of the French sector. How do the figures compare with school board elections in other jurisdictions? According to a 2013 Canadian study,¹⁰

In both Canada and the US, voter participation in school board elections tends to be low. Across the US, voter turnout for school board elections rarely climbs higher than 15% (Plecki, McCleery & Knapp, 2006). Statistics on voter turnout for school board elections in Canada tend to parallel American figures....

Despite the perceived negativism toward school boards and the generally low voter participation, Shields (2007) contends that overall, school boards in Canada continue to enjoy public support. They are still viewed as representative of democratic governance and are perceived as providing an important link between community values and the professionals who administer the system. Others have observed, however, that this support has been threatened by recent trends towards greater centralization and government intervention into areas of responsibility traditionally held by school boards (Dibbon et al. 2012).

The Board has also heard criticism of the fact that 45% of commissioners are acclaimed, however this is about 20% lower than the number of municipal councilors who are elected by acclamation. There is no reason to be proud of either of these figures, but they do raise the question of why they are so low. Is it voter satisfaction with the status quo? Apathy? Practical issues? We believe that the reasons for low voter turnout in the province's school board elections have not been fully investigated and we reiterate our recommendation from June, 2015:

⁹ ABEE June 2015(a), op cit. p. 2.

¹⁰ *School Board Matters* op cit p. 11-12.

- That the Minister should perform a finer-grained analysis of voter turnout, and clarify why voter turnout is low, what criteria are used to evaluate a “good turnout,” and what would be an appropriate level of turnout.

Some reasons for voter apathy have already been proposed, including inaccurate voter lists for English school boards and, in rural areas, the distance voters need to travel to vote. Both these problems could be solved at low cost by updating the voters’ lists, possibly in cooperation with the Director of Elections, and by using electronic voting. The adoption of a two-tier process, where a proportion of the population (currently rumoured to be 15%, but not specified in the proposed Bill) decides whether or not to conduct a vote, seems to the Board to be a complicating factor, rather than a way of increasing participation, contradictory to the principle of universal suffrage, and will certainly cause disparities between neighbouring councils who may or may not choose this option.

- We recommend that the Minister investigate alternative ways of voting, such as on-line voting, or holding school board elections concurrently with municipal elections, to simplify the process.

The Board applauds the previous Minister’s stated aim to improve student success in a time of fiscal restraint and decreasing population. The attempt to streamline the process of accountability in a Commitment to Success plan is a promising start. However, the Board believes that the changes proposed in Bill 86 do not adequately address these issues directly nor broadly enough. The changes to the structure of governance, rather than supporting the process, will unnecessarily remove the focus from student success to the selection of school board members, a process that may even make the system unworkable in some English boards. The population most interested in the education of our students is not fully represented if local community members are excluded. The Minister’s load will be increased, and local participation and interest in decision-making will be threatened.

This brief has proposed some recommendations that we believe will simplify the process of school governance and we would be pleased to elaborate on any of the suggestions. As always, we assure the Minister of our eagerness to work to ensure that the best interests of the English school system and all its participants are addressed at the policy level to ensure the continued success of our students.

Appendix 1



**Advisory Board on English Education
JUNE 2015**

**PRINCIPLES AND RECOMMENDATIONS FOR
SCHOOL BOARD GOVERNANCE IN THE ENGLISH
EDUCATION SECTOR**

Brief presented to the Minister of Education, Higher Education and Resea

ADVISORY BOARD ON ENGLISH EDUCATION

The mandate of the Advisory Board on English Education (ABEE) is to advise the Minister of Education, Higher Education and Research on all matters affecting the educational services offered in English elementary and secondary schools and vocational and adult education centres. The Minister may also ask the Board for advice on a specific topic.

The Minister names the members to the Advisory Board. The term of office is normally three years. Candidates are nominated by various English education associations and organizations that represent, among others, teachers, parents, school and board administrators and commissioners, as well as individuals involved in postsecondary education. Nominations can be received at any time.

2014-2015 Members

Ms. Ruth Ahern	Ms. Debra Laurie
Mr. Tino Bordonaro	Mr. David McFall
Ms. Alexandra Caden	Mr. Richard Pellino
Mr. Michael Chechile	Ms. Kimberley Quinn
Mr. Pierre Chouinard	Mr. Jean Robert
Dr. Jeffrey Derevensky	Ms. Megan Seline
Ms. Deborah Foltin	Mr. Ray Venables
Ms. Judy Kelley	

Chair and Researcher: Dr. Cathrine Le Maistre

Ex officio: Ms. Chantal Beaulieu, Assistant Deputy Minister

Secretary: Ms. Lynn Travers

Administrative support: Ms. Juliette Larouche

Linguistic revision: DSCA–SL, ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR)

Translation: DC-SL, ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR)

Advisory Board on English Education

600, rue Fullum, 11^e étage, bureau 11.07

Montréal (Québec) H2K 4L1

Tel.: 514-873-5656

Fax: 514-864-8921

cela-abee@education.gouv.qc.ca

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

Previous publications of the Advisory Board are available on:

<http://www.education.gouv.qc.ca>:

Introduction

There has recently been discussion in the community and the media regarding the abolition of school board elections, or even the existing structure of school boards, without any substantive plans made known by the Minister to inform the consultative process. But, given the Minister's recent statements in National Assembly hearings and to the press regarding school governance, the Advisory Board feels that it is necessary and timely to offer advice to the Minister.

The Advisory Board has heard many times from its members and from the experts it consults that the English education system in Québec is different from the French system. The Board has articulated these differences in successive briefs, but particularly in its 2013 brief.¹¹ Some characteristics of the English sector relate to a less hierarchical leadership structure, success rates, fiscal efficiency, and the requirement for English schools to convey cultural norms.¹² Speaking from our experience with the governance and management of English-language schools, we believe that there is evidence from such features that the system works well. Where there are issues to be remedied, we believe that these remedies should be targeted, rather than administered globally.

There has never been a discussion around the legal status of English-language school boards in Québec, but it seems clear from our reading of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and of some of the subsequent legal cases that have involved minority language groups that:

- a) the Anglophone community in Québec is a true minority;
- b) parents' rights to manage and govern their schools in a meaningful way are constitutionally guaranteed.

It is beyond our expertise to establish:

- a) whether these rights extend to school boards elected by universal suffrage;
- b) what is the optimum number of school boards, given the size of the Anglophone population and its geographic dispersion;
- c) the political ramifications if the two linguistic school groups in the province were to be governed differently;
- d) the mechanics of sharing elections or taxation with municipalities;
- e) whether the lack of universal suffrage would constitute an example of taxation without representation.

¹¹ Advisory Board on English Education, September 2013. "One size does not fit all: distinct solutions for distinct needs."
http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/autres/organismes/CELA_onesize_A.pdf

¹² These will be elaborated further in a subsequent brief to the Minister that will deal with successes in the English system and the potential for their transfer.

Nevertheless, in honouring our mandate to give advice to the Minister “on all matters affecting the educational services offered in English elementary and secondary schools and vocational and adult education centres,” we will propose some principles and recommendations to the Minister as he considers these questions to develop the legislation. These are based on our in-depth knowledge of the English-speaking community and the input we have received from concerned members of this community.

We will restrict our comments on school governance to two areas:

- 1) Principles that we believe must be adhered to in preserving and promoting the English-language education system;
- 2) The process that we recommend should be followed in deciding what changes to make to governance of the English-language school system.

Much of what we will say will reiterate what we have said previously in January 2008,¹³ and in earlier briefs to different ministers, updated after consultation with key members of the English education community: parents, teachers, in-school administrators, school board representatives, commissioners and members of the community at large.

Guiding principles for school governance in English-language schools

Preservation of community input

The local community at large should have input in how its schools are run. The main pillar of a minority community is its institutions and these institutions should not be taken for granted. English language school boards provide an institutional base that not only serves the minority language group, but also contributes to the social and cultural vitality of the communities they serve. Part of this contribution involves the commitment of the English boards to produce bilingual, biliterate graduates, but it must also include the commitment to maintain the quality of the English language among its students as a vehicle for preservation of their English-language cultural heritage.

Local school boards, serving local needs, are essential institutions in the English community in Québec to protect education in English, to provide an interface between provincial oversight and local needs, to develop policies based in community values, and to provide a structure that distributes resources equitably.

¹³ Advisory Board on English Education, January 16, 2008. “Response to the Minister of Education regarding school board governance.”
<http://www.mels.gouv.qc.ca/en/references/publications/results/detail/article/consultation-on-school-democracy/>

Before the reforms of 1998, confessional boards did not serve well their small minority sectors, neither English Catholic, nor French Protestant. Now that school boards are established on a linguistic basis, rights to an appropriate education are more thoroughly protected. In the regions, the English school board is the only institution that is governed by local English-speakers and that provides English-language government services in the region.

Accountability and transparency

School boards must be accountable to their constituents. Locally elected school board commissioners are accountable to the constituents who voted for them for student learning and district management. This accountability is based on the strong connections with the needs and values of the local communities and provides a conduit between the community values and the system administrators. When the school board territory is so large that the term “local” can no longer be applied, it is more difficult for these important connections to be made, and for meaningful representation to be enacted. This has been acknowledged and addressed by school boards that cover large geographic territories, at the cost of travel over long distances.

Local control and decision-making

The right to management and control of English-language education must be fully respected. School boards are close to the communities they serve and sensitive to their needs. They provide locally relevant leadership, rather than exerting centralized, monolithic control. Furthermore, the membership of school boards generally represent members of the English community who have an interest in and a good knowledge of English education, and who are elected by the communities they serve. This may include parents, retired teachers and others with experience in the educational milieu. A hybrid body, including some members appointed by the Minister, could quickly become subject to the political climate of the day, one which might lack understanding of the needs of the English community.

Equity

English language schools must receive fair and equitable treatment. We strongly affirm the right to the same provision of services to English and French language students, regardless of the location and size of the school. This may not mean equal treatment; rather, it should be governed by the concept of equity or “substantive equality,” a concept well managed by a local school board. This may signify, for example, extra allocations to English language school boards to cover the costs of professionals and their accommodation and travel. Similarly, equitable treatment may involve funding English boards differently, e.g. the cost of the installation of fibre-optics over a wide geographic territory, or the provision of a similar service via satellite.

Flexibility

The English language school boards and schools must have the flexibility to adapt to the demands of their local environments. Flexibility and the ability to accommodate change have historically characterized the English school system, and continue to do so. This flexibility has enabled the system to innovate, create and become successful. This will be elaborated on in our forthcoming brief. Whatever changes to education evolve from the current reorganization, we urge the Minister to allow the possibility for this flexibility and innovation to occur.

Summary

We maintain the right to meaningful governance of English school boards, not only because we believe that children in the English sector are entitled to access to the kind of high quality education school boards have provided for over one hundred years, but because we believe that this education enables its graduates to contribute as fully functioning partners in the growth and future success of Québec.

Recommendations for the Process to be used in decisions on school board governance

Rationale for the policy

Based on our experience with the cost of the last school board reorganization (estimated to be \$70 million) we must ask how robust is the evidence that restructuring school boards, or their composition, or their funding, or the selection of their governors will in fact save money? We strongly believe that education should be seen as an investment rather than a cost, while recognizing that, like all investments, it should be budgeted and managed wisely. Whereas boards on the same territory can—and often do—share services such as transportation, this involves extensive cooperation regarding school calendars and school opening and closing hours. Boards on the same territory may share services, such as for example vocational training in the Riverside and New Frontiers School Boards, and the joint Adult Education/ Vocational Training Centre shared by the Eastern Townships School Boards and a local French board. It must nevertheless be guaranteed that all students in English school boards have access to high quality services (such as those offered by social workers, psychologists or other professionals) in English.

Co-construction of policy

The Advisory Board expresses its concern over the speed at which the changes are being proposed and the way the process has been conducted. Both the implementation of change by fiat and the proposal to abolish universal suffrage are worrying to us. The

importance of the proposals and the large scale upheavals that will result surely merit more deliberation and consultation than has been apparent.

We are more accustomed to a process where a white paper is presented for discussion before the decision is announced in the media. Openness by the Minister to community input would promote better acceptance by the community of any major changes to be effected.

We recommend a longer time frame for the changes allowing all stakeholders to study and respond to the issue so that any change made to the school board structure is thoughtfully considered and implemented on a principled basis.

We recommend that the consultation be advertised broadly and as much participation as possible be invited after the deposition of a white paper.

This kind of broad consultation would allow for the co-construction of policy, rather than mandated change.

Preservation of the democratic process

Regardless of the constitutionality or otherwise of elected school boards, one of the issues that has emerged from discussions within the community is the potential loss of a democratic process and the possibility, as expressed by the Minister, that some commissioners could be nominated by constituencies and that some will be “designated” by the Minister of the day. On the surface, this would seem to solve the problem of low voter turnout at school board elections, but it may be a case of a poorly identified problem. What appears to be a case of too little democracy is surely not solved by less democracy.

During the most recent round of school board elections, there were many anecdotal reports of the difficulties associated with voting, such as names left off voting lists for English language boards, even though voters had completed the application to be included, and of voters being expected to travel two hours to the nearest polling station.

We recommend that the Minister should perform a finer-grained analysis of voter turnout, and clarify why voter turnout is low, what criteria are used to rate a turnout as a “good turnout,” and what would be considered an appropriate level of turnout.

Recognizing that raising the profile of school boards would probably improve the voting rate at elections, *we recommend that the Ministry and the school boards cooperate on a forceful information campaign to explain the roles and responsibilities of the Ministry, school boards, commissioners and staff.*

We further recommend that the Minister investigate alternative ways of voting, such as on-line voting, or holding school board elections concurrently with municipal elections, to simplify the process.

We also recommend that the Minister investigate school board structures, functions and voting procedures in other jurisdictions to determine best practice

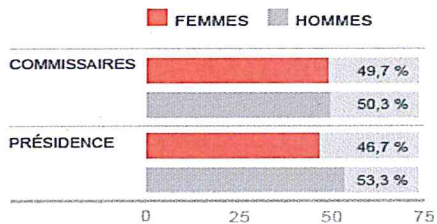
Conclusion

Finally, we are confident that we speak for the English education community in assuring the Minister of our continued support of the educational process in Québec and our willingness to work with the Minister in building a strong education system for our children and youth. We urge the Minister to allow time and opportunity for this building process to take place in a reasoned manner.

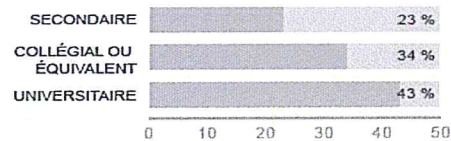
Appendix 2 Profile of elected commissioners

PROFIL DES COMMISSAIRES ÉLUS

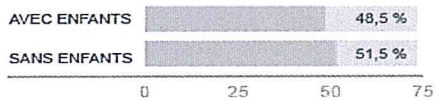
Répartition des postes par genre



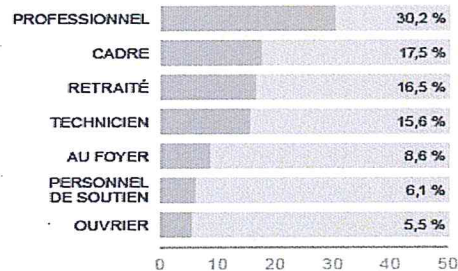
Niveau de scolarité



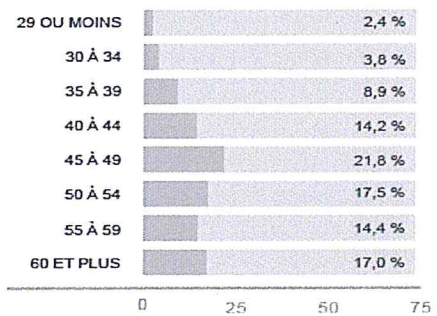
Commissaires élus ayant un ou des enfants à l'école



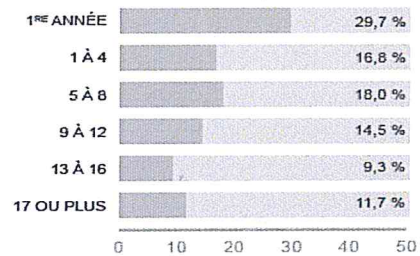
Occupation



Catégories d'âge



Nombre d'années d'expérience à titre de commissaire élu



Source : Fédération des commissions scolaires du Québec

ICI RADIO-CANADA  .CA

(<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2014/10/24/005-elections-scolaires-commissions-scolaires-comment-ca-marche.shtml>)

