

CCE - 053M
C.P. – P.L. 86
Organisation et
gouvernance des
commissions scolaires

Mémoire du Conseil supérieur de l'éducation concernant le projet de loi n° 86 visant à modifier l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires

MARS 2016

Conseil supérieur
de l'éducation

*depuis
1964*

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016
ISBN : 978-2-550-75287-5 (version PDF)

© Gouvernement du Québec, 2016

Toute demande de reproduction du présent mémoire doit être faite au Service de la gestion des droits d'auteur du gouvernement du Québec.

Dans le présent document, le genre masculin désigne aussi bien les femmes que les hommes et n'est utilisé que pour alléger le texte.

Le Conseil supérieur de l'éducation

Le Conseil supérieur de l'éducation a été créé en 1964, en même temps que le ministère de l'Éducation, mais par une loi distincte qui confirme son autonomie. Institué en tant que lieu de réflexion, il vise le développement d'une vision globale et prospective de l'éducation qui dépasse les intérêts particuliers et qui éclaire les décideurs dans le choix des orientations et des politiques éducatives. Il a pour mission de conseiller le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur toute question relative à l'éducation, de la petite enfance à l'âge adulte.

Œuvrant à l'intérieur des institutions démocratiques et à l'abri des groupes de pression, le Conseil est composé de citoyennes et de citoyens intéressés par l'éducation qui occupent différentes fonctions dans le milieu de l'éducation ou qui sont issus des diverses composantes de la société québécoise.

Le Conseil a institué cinq commissions, correspondant à un ordre ou à un secteur d'enseignement, qui sont chargées de le conseiller sur toute question ayant trait à leur domaine.

Ce sont plus de 75 personnes qui, par leur engagement à titre bénévole, contribuent aux travaux du Conseil et permettent de faire une lecture citoyenne des enjeux éducatifs.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1 Les principes réaffirmés par le Conseil supérieur de l'éducation	1
2 Quelques éléments de contexte	2
3 Le projet de loi n° 86	5
3.1 Sur la première intention : rapprocher l'école des lieux de décision.....	5
3.2 Sur la deuxième intention : assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire	8
3.3 Sur une intention chère au Conseil... la démocratie scolaire	11
3.4 Sur une autre intention... la reddition de comptes.....	14
3.5 Sur d'autres intentions	16
3.5.1 Accès aux services éducatifs.....	16
3.5.2 Adéquation formation-emploi.....	16
Conclusion.....	19
Bibliographie.....	21

INTRODUCTION

Depuis maintenant plus de 50 ans, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) est un observateur attentif des changements qui surviennent au sein de la société, particulièrement en éducation. Il a été un témoin privilégié de la modernisation et de la démocratisation de l'éducation québécoise. Dans sa fonction de conseil auprès du ministre, il s'est prononcé à maintes reprises sur la gouverne en éducation et la démocratie scolaire.

Ainsi, à l'occasion du dépôt du projet de loi n° 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, le Conseil soumet au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi qu'aux parties prenantes du milieu de l'éducation un mémoire qui puise largement dans les positions qu'il a déjà défendues et en propose une relecture dans le contexte actuel.

Le Conseil souhaite d'abord rappeler les principes qui, de son point de vue, devraient orienter la gouverne en éducation. Dans la section suivante, il présente quelques éléments de contexte qui orientent les relations entre l'État et les citoyens. Puis, dans une autre section, il revisite les positions qu'il a déjà défendues au regard des principaux enjeux soulevés par le projet de loi en matière de démocratie et de gouvernance scolaires.

Le Conseil dépose aujourd'hui ce mémoire pour soutenir les discussions qui auront lieu en commission parlementaire.

1 LES PRINCIPES RÉAFFIRMÉS PAR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

Le Conseil tient d'abord à rappeler certains des principes qui fondent sa vision et qui doivent, selon lui, éclairer les réflexions, les décisions et les actions en éducation. Ces principes sont les suivants :

- L'éducation est un droit pour tous. Elle est à la fois un bien individuel et un bien collectif.
- En tant que bien individuel, l'éducation est un instrument essentiel de développement des personnes, jeunes et adultes.

- Les parents, en raison de leur responsabilité à l'égard de l'éducation de leurs enfants, ont un rôle important à jouer au préscolaire, au primaire et au secondaire, notamment au sein des instances scolaires comme accompagnateurs du cheminement de leurs enfants. Ils sont des partenaires de l'école.
- En tant que bien collectif, l'éducation est un instrument essentiel de développement de la société. L'éducation est d'intérêt public.
- La gouvernance de l'éducation, en tant que bien collectif, doit être au cœur des responsabilités des États modernes et des collectivités. Cette gouvernance appelle un partage clair des responsabilités et des obligations pour assurer la cohérence et la cohésion de l'action publique en éducation.

À cet égard, le Conseil reconnaît :

- La pertinence des commissions scolaires comme un palier intermédiaire qui peut procéder aux arbitrages sur le plan régional et local, et assurer le contrôle démocratique de la mise en œuvre des choix financiers et éducatifs découlant des décisions;
- L'intérêt de la décentralisation en vue d'assurer une meilleure réponse aux besoins des élèves, jeunes et adultes (CSE, 2008).

Enfin, le Conseil supérieur de l'éducation continue de privilégier une conception distinguant bien la réussite éducative de la réussite scolaire, la première embrassant les trois missions de l'école, celles d'instruire, de socialiser et de qualifier, la seconde s'appliquant principalement à l'une de ces trois missions, celle d'instruire. Sans nier l'importance que revêt l'obtention du diplôme, un critère de réussite socialement reconnu, le Conseil estime qu'on doit non seulement considérer le succès à l'issue du parcours scolaire, mais également le succès du parcours lui-même tout au long des années sur lesquelles il se déploie. Ainsi, c'est à travers lui que l'école remplit sa mission de socialisation à l'égard de l'élève (CSE, 2002).

2 QUELQUES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

« Il n'est pas aisé d'éclairer la jonction étroite et capitale entre, d'une part, ce qu'on peut appeler les questions premières, les enjeux d'éducation proprement dits, et, d'autre part, les tenants et aboutissants des responsabilités et des pouvoirs, qu'on peut appeler des "questions secondes". Les passionnés d'éducation se lassent et désespèrent des questions

secondes; se résignent à vivre avec des lois, des règlements, des conventions collectives et des textes de programmes qui portent en eux d'épaisses couches de gravats sédimentés de crises et de guerres oubliées. » (CSE, 1996, p. 68.)

Depuis plusieurs années, le partage des responsabilités entre le Ministère, les commissions scolaires et les établissements est objet de tensions entre divers acteurs qui exercent des fonctions différenciées au sein du système éducatif. Cette question est soulevée dans tous les systèmes éducatifs et elle revient périodiquement à l'ordre du jour, en fonction de l'évolution du contexte, jamais totalement résolue.

D'un côté, au nom du respect des différences, on accorde un maximum de liberté aux établissements. C'est là que la Finlande se situe. De l'autre côté, au nom de l'égalité des chances et du souci d'efficacité dans la gestion des fonds publics, on choisit de concentrer les principaux pouvoirs dans une administration centrale chargée de piloter le système. C'est là que la France se situe.

Au Québec, la volonté gouvernementale d'opérer une décentralisation de l'éducation s'est, entre autres, exprimée au début des années 80, lors de la publication du livre blanc sur la réforme scolaire *L'école québécoise : une école communautaire et responsable*. Puis, à la fin des années 90, cette volonté s'est aussi exprimée dans le cadre des projets de loi n^{os} 107 et 180. Depuis une quinzaine d'années, les parents ont ainsi un rôle accru au sein des conseils d'établissement et sont présents au conseil des commissaires, mais sans droit de vote.

En 2008, le projet de loi n^o 88 a modifié l'équilibre en place en exigeant que les écoles insèrent leur projet éducatif dans celui de la commission scolaire, celle-ci redevenant l'entité politique forte énonciatrice d'une vision éducative valable pour tous les établissements sous sa gouverne. Les conventions de partenariat et de gestion sont, par la suite, devenues les instruments administratifs permettant de sceller le rapport entre la commission scolaire et l'école dans l'esprit de la gestion axée sur les résultats (Lessard, 2015).

Entre une décentralisation qui risquerait d'exacerber les différences et de creuser les inégalités entre les établissements et les élèves, et une centralisation qui uniformiserait les

réponses à leurs besoins, comment partager les responsabilités de manière à veiller aux valeurs communes en éducation, à la cohérence générale du système, au respect de l'égalité des citoyens, à la prise en compte des intérêts légitimes des parents et des citoyens? Comment permettre aux établissements de pourvoir aux besoins spécifiques des élèves (jeunes et adultes) et de la société?

Le rôle du législateur est de chercher un équilibre entre ces deux rationalités (centralisation/décentralisation) afin de permettre la prise en charge des besoins différenciés sans créer d'inégalités inacceptables.

Des délibérations et des décisions démocratiques sont requises en éducation. Elles permettent l'arbitrage des tensions inévitables entre la recherche de l'équité (égalisation des chances) et la valorisation de l'excellence méritocratique (reconnaissance des différences), entre la normalisation des comportements attendus et l'individualisme des revendications, entre la transmission d'un patrimoine culturel commun et une différenciation du curriculum, entre la réponse à la diversité et l'atteinte de finalités communes. Des pressions découlent de ces tensions où s'opposent souvent l'intérêt individuel et le bien commun.

Le projet de loi n° 86 présente-t-il un modèle démocratique qui permette à tous les acteurs d'avoir une voix dans les décisions qui peuvent concerner un territoire donné¹? Équilibre-t-il les pouvoirs entre les paliers et les acteurs de manière harmonieuse et efficiente?

Pour répondre à ces interrogations, le Conseil juge utile d'analyser les propositions que contient le projet de loi à l'aune de certaines tensions en présence :

- La capacité d'agir des établissements et la gouvernance du système;
- L'autonomie professionnelle du personnel scolaire et le respect de la volonté des parents.

1. Le Conseil supérieur de l'éducation ne se prononce pas sur la question spécifique des droits de la communauté anglophone, qui lui apparaît d'ordre juridique.

3 LE PROJET DE LOI N° 86

En son titre même, le projet de loi n° 86 annonce deux intentions :

- Rapprocher l'école des lieux de décision;
- Assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire.

Pour réaliser ces deux objectifs, il modifie l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires et vise un nouvel équilibre des pouvoirs et des responsabilités ainsi qu'une nouvelle légitimité pour les commissions scolaires.

3.1 Sur la première intention : rapprocher l'école des lieux de décision

La première intention se situe à l'intérieur de la première tension, soit celle entre la capacité d'agir des établissements et la gouvernance du système. Cette tension s'exerce tant dans la gestion des ressources financières, matérielles et humaines que dans la gestion de la pédagogie. En quoi le projet de loi favorise-t-il le rapprochement entre l'école et les lieux de décision?

D'abord, le Conseil note que cette intention, ainsi formulée, s'éloigne de ce que l'on conçoit habituellement comme de la décentralisation et qui se traduirait par la capacité décisionnelle accordée aux établissements.

Le modèle de gouvernance proposé prévoit la création d'un conseil scolaire formé de membres du personnel de la commission scolaire et de parents, tous élus par des pairs. S'ajoutent des personnes de la communauté dont le mode de sélection serait déterminé par le résultat d'une consultation menée auprès de l'ensemble des parents. Si un pourcentage suffisant de parents en faisait la demande, les représentants de la communauté seraient désignés par l'ensemble des électeurs domiciliés sur le territoire de la commission scolaire francophone ou anglophone concernée. Sinon, ils seraient nommés par le comité de parents. Par conséquent, le projet de loi abroge la Loi sur les élections scolaires. Il prévoit aussi l'institution d'un comité de répartition des ressources humaines et financières, formé majoritairement de directions d'établissement, et la transformation de l'actuel comité consultatif de gestion en un « comité conjoint de gestion » où les directeurs d'établissement demeureraient majoritaires.

Le Conseil constate que ces modalités hissent les prestataires (le personnel enseignant, professionnel et de direction) et les usagers (les parents au premier chef et les représentants de la communauté) au palier intermédiaire (conseil scolaire) et les rendent parties prenantes des décisions sur divers objets.

De plus, les directions d'établissement sont collectivement conviées à un exercice de répartition des ressources. Mise à part la possibilité pour le conseil scolaire de déléguer certaines fonctions et certains pouvoirs au conseil d'établissement (art. 174²), aucun nouveau pouvoir n'est directement confié aux établissements par le projet de loi n° 86.

Dans le cadre de ses différents travaux, le Conseil a souvent entendu les directions d'établissement plaider pour l'exercice d'une plus grande liberté d'action avec les ressources qui leur étaient consenties : déterminer les priorités de leur établissement, choisir les mesures et les moyens permettant de les atteindre ainsi que les ressources à leur affecter. En matière de décisions concernant la répartition des ressources, les propos entendus portaient davantage sur la nécessaire souplesse et la nécessaire transparence du processus de décision que sur une prise en charge des décisions au sein de la commission scolaire. Selon le Conseil, c'est à un exercice difficile que sont conviées les directions d'établissement, qui devront composer avec la tension entre les besoins et l'intérêt de leurs élèves, et les besoins et l'intérêt des élèves de l'ensemble du territoire de la commission scolaire.

Un autre élément de la tension entre la capacité d'agir des établissements et la gouvernance du système est l'étendue du pouvoir ministériel.

Le Conseil estime qu'au cours des dernières années, l'espace d'autonomie des commissions scolaires et des établissements a été considérablement réduit par l'ajout de nouvelles priorités, par des politiques ministérielles prescriptives, par de nouvelles exigences de reddition de comptes et par de nouvelles exigences administratives. Pour plusieurs des priorités et des règles édictées, on a fait peu de cas du principe de subsidiarité et la capacité d'action des établissements a été entravée.

2. Les numéros d'article mentionnés renvoient aux articles de la Loi sur l'instruction publique tels qu'ils seraient modifiés par le projet de loi.

Le comité Champoux-Lesage constatait la forte centralisation du système scolaire québécois et recommandait, entre autres, au gouvernement « de reconsidérer ses politiques centralisatrices et d'éviter de multiplier indûment les contraintes législatives » (Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, 2014, p. 12).

Le Conseil constate à cet égard que l'architecture générale du projet de loi n° 86 maintient sinon renforce le mouvement de centralisation. En plus des pouvoirs déjà prévus qui permettent au ministre de déterminer les priorités d'une ou de plusieurs commissions scolaires (art. 459.2), le projet de loi comporte de nombreuses dispositions lui conférant des pouvoirs additionnels. Le ministre pourra, par exemple, émettre des directives sur l'administration, l'organisation et le fonctionnement d'une ou de certaines commissions scolaires, ces mesures devant être approuvées par le gouvernement (art. 459.6).

Le projet de loi n° 86 maintient un fort alignement entre le plan stratégique du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire et le projet éducatif de l'établissement. Le ministre pourra ainsi déterminer tout élément à inclure dans le plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire (art. 209.1). Dans le projet éducatif, les orientations et les objectifs relatifs à l'application, à l'adaptation et à l'enrichissement du cadre national défini par la loi, le régime pédagogique et les programmes d'études devront être « conformes au plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire » (art. 37).

Le Conseil estime que les membres du conseil scolaire, dont les parents, perdent ainsi en influence. Le ministre pourra intervenir pour prescrire des orientations, des objectifs ou des cibles ou encore pour émettre d'autres directives. L'exercice des responsabilités du conseil scolaire pourrait alors n'être perçu que comme une injonction de conformité, laissant peu de place à la reconnaissance des besoins et des réponses différenciés des établissements de son territoire. « On valorise l'autonomie de la base, mais celle-ci est de plus en plus "encadrée" par des politiques ministérielles prescriptives qui répondent plus souvent à des événements médiatiques qu'à une réflexion engagée. » (Pelletier, 2015.)

Le Conseil exprime une grande préoccupation quant à la centralisation ministérielle que renforce le projet de loi no 86. Pour des motifs d'équité, d'accessibilité et de cohérence du système, il rappelle qu'il s'est souvent montré en faveur d'un pilotage ministériel « clairement affiché, ferme pour les objectifs mais souple pour les moyens, stable et constant, et en partenariat avec les acteurs concernés » (CSE, 2014, p. 92).

À cet égard, le Conseil aurait espéré un mouvement en faveur de la décentralisation, qu'il croit toujours souhaitable. Plus que jamais, le Conseil préconise un pilotage ministériel qui détermine les grands objectifs et qui consacre des zones de responsabilités aux diverses instances (conseil scolaire et conseil d'établissement) pour permettre l'expression des différences légitimes entre les établissements, tout en veillant, par l'entremise de ses encadrements, à ce que celles-ci ne se transforment pas en inégalités socioéducatives.

3.2 Sur la deuxième intention : assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire

La seconde intention se situe à l'intérieur de la deuxième tension soulevée par le Conseil, celle entre l'autonomie professionnelle du personnel scolaire, le personnel enseignant au premier chef, et le respect de la volonté des parents. La conciliation des deux ne va pas toujours et partout de soi, les uns revendiquant une légitime autonomie professionnelle fondée sur leur expertise, les autres entendant faire valoir leur point de vue au nom de leur statut de parents ou de citoyens, d'où l'importance pour le Conseil de positionner clairement les rôles et les responsabilités de chacun en cas de divergence de vues.

Ici aussi, l'intention est curieusement formulée, l'enjeu ne pouvant se résumer à la présence de l'un des acteurs, mais plutôt à l'équilibre des pouvoirs entre les divers acteurs en présence.

Le projet de loi n° 86 rend plus formel le pouvoir du conseil d'établissement en étendant les domaines où il aura la capacité d'adopter plutôt que d'approuver aux sujets suivants :

- Le plan de lutte contre l'intimidation et la violence à l'école (art. 75.1);
- Les règles de conduite et les mesures de sécurité de l'école (art. 76);
- La liste des fournitures scolaires (art. 77);

- Les principes d'encadrement des frais et des contributions financières des parents (art. 77.1);
- Les modalités d'application du régime pédagogique (art. 84);
- L'orientation visant l'enrichissement des objectifs des programmes d'études et les modalités d'intégration des contenus prescrits par le ministre dans les domaines généraux de formation (art. 85);
- La programmation des activités éducatives qui nécessitent un changement à l'horaire ou un déplacement hors de l'école (art. 87).

Dans ce nouveau partage, au sein tant du conseil scolaire que du conseil d'établissement, le Conseil reconnaît et salue la recherche d'une institution scolaire communautaire, ancrée dans la démocratie participative. Le Conseil estime néanmoins que ce nouveau partage est susceptible de raviver la tension entre l'autonomie professionnelle du personnel scolaire, le personnel enseignant au premier chef, et le respect de la volonté des parents.

À quelques reprises, le Conseil a souligné dans ses travaux la difficulté à cerner où commence et où finit l'autonomie professionnelle des enseignants, désignant cette difficulté comme une des impasses qui paralysent les dossiers à caractère éducatif (CSE, 2004; CSE, 2014). À cet égard, le projet de loi indique que les enseignants exercent leurs droits « à titre d'expert[s] essentiel[s] en pédagogie » (art. 19). Le Conseil estime que cette disposition fait peu pour faciliter une interprétation commune des champs de compétences du personnel enseignant.

Le Conseil tient à rappeler qu'en 2004, il invitait le ministre à soutenir l'autonomie professionnelle des enseignants dans l'organisation de leur travail et à définir les paramètres de leur responsabilité professionnelle :

« Assumer une plus grande autonomie professionnelle va de pair avec l'obligation de rendre des comptes. Mais pour rendre des comptes, il faut savoir quelle est la nature de la responsabilité qui nous incombe et devant qui nous avons l'obligation de témoigner de la manière dont nous avons assumé notre responsabilité. De quoi l'enseignant peut-il être tenu responsable exactement? Le Conseil est d'avis que la responsabilité du personnel enseignant doit être définie comme une obligation de compétence avec, comme corollaire,

l'obligation de témoigner de cette compétence. [...] Parler d'obligation de compétence, c'est s'intéresser au choix judicieux des moyens, en d'autres termes à l'expertise de l'enseignant. Il est donc question davantage d'une obligation liée à la qualité des moyens mis en œuvre que d'une obligation liée aux résultats. Derrière l'obligation de maintenir sa compétence réside toute la question du développement professionnel continu des enseignants et de la manière de témoigner de cette compétence, soit des formes d'évaluation de l'enseignement. Le Conseil est d'avis que l'obligation de compétence prévue par la Loi sur l'instruction publique commande la mise en œuvre de moyens qui permettent aux enseignants de montrer qu'ils s'acquittent de cette obligation. » (CSE, 2004, p. 38-39.)

Il faut rechercher un équilibre entre le droit de regard des parents et l'autonomie professionnelle des enseignants et de l'équipe-école. La bonne marche du conseil scolaire et du conseil d'établissement réside dans la définition de balises, de principes, de critères qui guident les rapports entre les divers acteurs et qui permettent de prendre des décisions en partenariat. **À cet égard, le Conseil reconnaît la pertinence :**

- **De la formation prévue pour soutenir et accompagner les membres du conseil scolaire et du conseil d'établissement dans la compréhension et l'exercice de leur rôle, notamment sur les questions de gouvernance, d'éthique et de gestion financière (art. 177.3);**
- **De la publication du guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée prévu au projet de loi (art. 459.5).**

Il recommande cependant :

- **D'inscrire la primauté de l'intérêt des élèves comme principal moteur des décisions, notamment dans les objectifs et les principes qui guideront la répartition des revenus et des services au comité de répartition des ressources humaines et financières, comme prémisse au plan d'engagement vers la réussite et au projet éducatif ainsi que dans le code d'éthique et de déontologie;**
- **De mettre en place des processus d'information et de délibération transparents;**
- **De mettre en place des mesures permettant de s'assurer que le conseil scolaire et le conseil d'établissement soient orientés vers l'intérêt général.**

Par ailleurs, au sein du nouveau conseil scolaire, le Conseil pressent que l'implication des parents pourrait être moins spontanée que dans le conseil d'établissement. Entre la gestion de l'établissement fréquenté par leur enfant et celle du conseil scolaire, où les enjeux, la nature des décisions et l'investissement permettant de s'approprier les dossiers sont différents, il n'apparaît pas certain que des parents soient animés par le même désir de s'engager.

De plus, les caractéristiques des parents siégeant aux conseils d'établissement tendent à démontrer une faible représentation des jeunes parents, des chefs de famille monoparentale ou des personnes vivant une situation de garde partagée et une plus grande proportion de parents ayant des revenus supérieurs à la moyenne, par exemple (Deniger, 2015).

Pour favoriser la participation de parents représentatifs des intérêts du plus grand nombre, le Conseil recommande :

- **De mettre en place des mesures pour rejoindre les parents traditionnellement peu impliqués tant dans le conseil scolaire que dans le conseil d'établissement;**
- **De prévoir des mesures compensatoires pour les pertes de revenus qu'entraîne leur participation de manière à faciliter leur engagement.**

3.3 Sur une intention chère au Conseil... la démocratie scolaire

La gouvernance des commissions scolaires s'est démocratisée tout au long de leur histoire et, depuis 1973, le suffrage universel des commissaires est la règle. Au fil des ans, elles ont vu leur nombre passer de 1 830 à 72. Ces regroupements successifs ont amené des institutions de plus en plus importantes, responsables de l'organisation de services scolaires de plus en plus diversifiés à l'intérieur de territoires de plus en plus grands. Ces grandes organisations se sont avérées loin des usagers locaux, rendant ainsi l'exercice de la démocratie difficile (Lessard, 2015).

Dans son rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006, *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, le Conseil insistait sur l'urgence d'enclencher des actions susceptibles d'améliorer la démocratie scolaire, tant élective que représentative, au regard notamment de la faible participation citoyenne aux élections scolaires, de l'exercice

efficient des fonctions et rôles liés aux pouvoirs et aux responsabilités des différents acteurs ainsi que de la valorisation du rôle du commissaire.

En matière de participation électorale, il conviait les directeurs généraux des commissions scolaires (agissant alors à titre de présidents d'élection) et le Directeur général des élections à revoir le processus électoral scolaire en vue, entre autres, d'assurer une meilleure information aux citoyens. Il soulignait que des efforts supplémentaires méritaient d'être investis pour soutenir davantage les parents et faciliter leur engagement au sein des conseils d'établissement.

Enfin, il ajoutait que, si, en dépit des efforts déployés, le faible taux de participation électorale devait se maintenir, le débat mériterait d'être rouvert pour que soit trouvée, ni plus ni moins, une solution de rechange viable au gouvernement scolaire (CSE, 2006).

Aujourd'hui, malgré certaines initiatives mises en place pour renforcer la démocratie scolaire (Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, 2014), force est de constater que le déficit démocratique aux élections scolaires a perduré, de là la problématique de la légitimité du gouvernement scolaire. Dans ce contexte, si le statu quo est difficilement défendable, l'abandon du principe de démocratie scolaire n'est pas la seule issue, du moins pas sans l'examen d'autres modalités de mise œuvre.

Les commissions scolaires représentent un relais important dans la poursuite des valeurs d'accessibilité et d'équité en matière d'éducation ainsi que de prise en compte des inégalités sociales et économiques à l'intérieur de leur territoire. À ce titre, elles prennent des décisions, cherchent un équilibre dans la répartition des ressources, surtout lorsque celles-ci diminuent, établissent des priorités dans le choix des projets, etc. Ces décisions se prennent en fonction de critères proprement politiques : les besoins des jeunes, l'égalisation des chances, la réponse aux demandes de parents pour des projets particuliers, la rétention de clientèles tentées par le réseau privé, etc.

Le Conseil supérieur de l'éducation est heureux de constater que le projet de loi n° 86 reconnaît l'importance des commissions scolaires et qu'il ne prévoit pas les abolir.

Le Conseil a toujours soutenu une démocratie scolaire électorale et défendu la valeur du suffrage universel comme un moyen d'exercer un contrôle démocratique qui offre, à maints égards, la meilleure garantie de consolidation des valeurs collectives à la base de notre système d'éducation. Il a également toujours reconnu la valeur de la démocratie participative et, à ce titre, fortement milité pour la participation des citoyens et des parents au sein des instances officielles des établissements et des commissions scolaires. Pour le Conseil, l'enjeu a toujours été de renforcer la démocratie scolaire pour que les citoyens participent davantage à l'éducation et jouent pleinement leur rôle, dans le meilleur intérêt des élèves, jeunes et adultes.

Le Conseil aurait souhaité un débat large et ouvert sur ces questions et que soient étudiées les expériences canadiennes de jumelage des élections scolaires et des élections municipales qui semblent avoir contribué à améliorer sensiblement la situation. En effet, abandonner l'élection au suffrage universel des commissaires, c'est renoncer à une institution qui a plus d'un siècle de vie et qui a permis de grandes avancées en matière de réussite éducative. Si l'on décide d'y renoncer, il importe donc que la solution de remplacement soit adaptée au contexte actuel et permette le maintien et la consolidation d'une démocratie scolaire.

Le projet de loi n° 86 prévoit un conseil scolaire formé de seize membres, soit dix élus par leurs pairs et six représentants de la communauté désignés au terme d'une élection tenue aux frais de la commission scolaire, si un pourcentage suffisant de parents en fait la demande, ou nommés par les parents, si le pourcentage est insuffisant. Ce pourcentage sera déterminé par règlement.

En somme, les parents choisissent leurs propres représentants et sont appelés à choisir la modalité de sélection des représentants de la communauté, voire fort probablement les représentants eux-mêmes.

Le Conseil s'interroge sur :

- **Le maintien du pouvoir de taxation sans processus électoral;**

- **L'absence d'implication du Directeur général des élections lorsque le seuil est atteint pour la tenue d'un scrutin;**
- **La perception, au sein de la population, d'une légitimité distincte entre les conseils scolaires selon le mode de sélection (nomination ou élection) qui aura prévalu pour les représentants de la communauté.**

De plus, cette modalité de sélection des représentants de la communauté confère aux parents un poids déterminant dans la composition du conseil scolaire. Cela nous éloigne d'un modèle de gouvernance basé sur les principes d'une démocratie représentative où les représentants sont élus à titre de citoyens par l'ensemble des citoyens. Cela s'apparente davantage à un modèle de gouvernance d'usagers, fondé sur la participation intéressée de ces derniers. Or, pour le Conseil, ce modèle de gouvernance comporte certains risques.

« [...] user boards tend to create a gap between those who use a service and the rest of those who provide the financial resources for it. Again, disaggregating the polity and give one group a privileged governance position does not rhyme with traditional democratic values » (Pierre, 2009, p. 17).

De manière à favoriser un meilleur équilibre entre les parents et la communauté, et à assurer la légitimité des représentants de cette dernière, le Conseil invite à considérer d'autres options :

- **Le suffrage universel en privilégiant des modes de scrutin plus souples (ex. : scrutin tenu en ligne ou par la poste);**
- **Le suffrage universel avec un scrutin tenu en même temps que les élections municipales;**
- **La participation de représentants délégués par les municipalités.**

3.4 Sur une autre intention... la reddition de comptes

Pour le Conseil, le caractère public de la mission et du financement de l'éducation justifie que les acteurs scolaires rendent compte de leurs actions et des résultats atteints. « Le droit de regard de la société sur les pouvoirs qu'elle a délégués et l'argent qu'elle a investi implique que les acteurs chargés de dispenser les services d'éducation rendent des comptes sur la pertinence des services offerts et sur la manière dont les sommes investies ont été

dépensées tout autant que sur la qualité des résultats atteints » (CSE, 1993, cité dans CSE, 2009, p. 19).

Aux yeux du Conseil, l'obligation de rendre compte découle tout naturellement de la responsabilisation institutionnelle : « [...] l'imputabilité constitue en quelque sorte l'encadrement moral exigé en démocratie dans l'exercice de ce pouvoir si partiel et fragmentaire soit-il en éducation ». Cette obligation s'actualise dans la reddition de comptes « pour répondre, notamment sur le plan de la gestion, à des exigences de transparence auprès des citoyens qui contribuent au financement des institutions publiques. La reddition de comptes s'inscrit donc dans un processus de gestion qui vise à expliquer ou à contextualiser les activités réalisées et les résultats obtenus en fonction des objectifs prédéterminés et, au besoin, à faire le lien avec les ressources (humaines, matérielles, financières) investies pour y arriver » (CSE, 1993, cité dans CSE, 2009, p. 19-20).

À cet égard, l'abolition du rôle de porte-parole qui était jusqu'ici dévolu à la présidence de la commission scolaire est également mise en question (art. 155). Qui sera responsable des décisions du conseil scolaire auprès des citoyens?

Par ailleurs, le comité Champoux-Lesage constatait « qu'au cours des dernières années, le gouvernement a augmenté le nombre de processus et de zones de contrôle, générant ainsi une plus grande bureaucratie » (Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, 2014, p. 11). Par conséquent, il recommandait de simplifier les règles en cette matière

Le Conseil souscrit aux constats de ce comité et estime qu'une des causes de ce sentiment de perte d'autonomie est la sédimentation des règles, lesquelles se superposent les unes aux autres depuis un certain temps.

Bien que le Conseil accueille favorablement l'abolition des conventions de partenariat et de gestion de même que du plan stratégique, il souhaite que le plan d'engagement vers la réussite ne suscite pas le même genre de contrainte.

À l'instar de Pelletier, le Conseil estime que, somme toute, « bien des systèmes éducatifs qui ont expérimenté différentes formes d'*accountability* sont à la recherche aujourd'hui d'une forme plus "intelligente" pour mobiliser les acteurs du terrain dans une obligation de reddition des comptes différente que celle que l'on rencontre trop souvent » (Pelletier, 2014, p. 99).

Pour le Conseil, les objectifs en matière de diplomation sont nécessaires et légitimes. Toutefois, « les cibles portant sur les taux de diplomation, comme tous les autres indicateurs à propos de l'éducation, ne mesurent qu'une partie de la réalité scolaire des élèves. [...] il y a des risques liés à l'utilisation de la diplomation comme seul moyen d'appréciation de la réussite éducative des élèves » (CSE, 2002, cité dans CSE, 2002, p. 7).

L'exercice de reddition de comptes doit également prendre en considération le fait que les établissements scolaires ont une obligation de moyens davantage que de résultats. « La distinction est importante, car elle entraîne des conséquences sur le détenteur de l'obligation. Ainsi, le médecin a l'obligation de prendre tous les moyens à sa disposition pour diagnostiquer et guérir son patient, mais il ne saurait garantir la guérison. En revanche, le mécanicien à qui quelqu'un confie sa voiture doit garantir le résultat de ses travaux, quitte à ne rien faire payer à son client s'il n'y parvient pas. » (CSE, 2002, p. 16.)

3.5 Sur d'autres intentions

3.5.1 Accès aux services éducatifs

Le Conseil accueille favorablement la disposition du projet de loi qui modifie la portée de l'article 1 en étendant le droit à la gratuité des services éducatifs aux élèves qui ne sont pas résidents du Québec.

3.5.2 Adéquation formation-emploi

Le projet de loi prévoit que les centres d'éducation des adultes (CEA) et les centres de formation professionnelle (CFP) rempliront désormais leur mission dans le cadre d'un projet éducatif plutôt que d'un plan de réussite. Or, ce projet éducatif embrasse un contexte plus large que la seule réussite éducative. En effet, il brosse plus largement le tableau du contexte dans lequel il s'insère. Dorénavant, ces centres devront tenir compte des enjeux qui se posent, notamment en matière d'adéquation formation-emploi (art. 97.1). Le ministre aura par ailleurs le loisir d'intervenir lui-même en prenant en compte cette

préoccupation au moment où sera établie la liste des spécialités qu'une commission scolaire sera autorisée à organiser aux fins de subvention (art. 467).

Pour le Conseil, ces modifications s'inscrivent dans la poursuite des objectifs en matière d'adéquation formation-emploi, qui sont l'objet du projet de loi n° 70. Dans ce dernier projet de loi, le gouvernement dotait la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) de leviers financiers et législatifs pour qu'elle joue un rôle plus affirmé au regard de l'offre de formations destinées à la main-d'œuvre future. En vertu du projet de loi n° 86, ce sont les CEA et les CFP qui devront faire leur la priorité de l'adéquation formation-emploi, sans quoi le ministre pourrait en décider lui-même. Les inquiétudes soulevées par le Conseil à l'égard du projet de loi n° 70 semblent ici tout aussi fondées : l'équilibre entre les préoccupations relatives à des formations transférables et polyvalentes et les besoins formulés par le marché du travail risque d'être rompu. L'insistance des dispositions législatives sur l'adéquation formation-emploi incite le Conseil à formuler une importante mise en garde contre l'élévation de celle-ci au rang d'une préoccupation éducative qui surdéterminerait les autres besoins des personnes.

CONCLUSION

Le 4 décembre 2015, le ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche rendait public le projet de loi n° 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.

Si le Conseil endosse les objectifs poursuivis par ce projet de loi, il constate que la centralisation ministérielle pourrait limiter la portée des changements proposés.

Le Conseil reconnaît qu'il n'est pas facile de trouver le juste équilibre entre une décentralisation susceptible de creuser les inégalités inacceptables et une centralisation limitant l'expression des différences légitimes. Après le mouvement résolument centralisateur de 2008, il aurait espéré aujourd'hui un mouvement contraire. Or, malgré les intentions du projet de loi qui s'inscrivent dans le sens d'une décentralisation, le Conseil constate objectivement l'opposé.

Cette forte centralisation risque de compromettre l'adhésion au projet de loi. Comme le Conseil l'a constaté dans son rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014, la conduite et la réussite d'un changement requièrent cette adhésion à toutes les étapes du processus.

Rares sont les enjeux en éducation qui suscitent l'adhésion de tous, d'où la pertinence pour le Conseil d'un modèle de gouvernance fondé sur les principes d'une démocratie représentative où parents et citoyens jouent pleinement leur rôle dans le meilleur intérêt des élèves; d'où la nécessité d'un palier intermédiaire apte à trancher politiquement lorsque divers points de vue s'affrontent et d'un palier local apte à optimiser l'utilisation des ressources en vue de favoriser leur incidence sur la réussite éducative de chaque élève, qu'il soit jeune ou adulte.

En vue d'atteindre un nouvel équilibre des pouvoirs et des responsabilités ainsi qu'une nouvelle légitimité pour les commissions scolaires, il importe notamment, aux yeux du Conseil :

- D'établir un partage clair des responsabilités où :
 - le pilotage ministériel sera centré sur les grandes orientations, ferme pour les objectifs mais souple pour les moyens, stable et constant, et en partenariat avec les acteurs concernés;
 - le conseil scolaire assurera le contrôle démocratique de la mise en œuvre des choix financiers et éducatifs sur le plan régional et local;
 - le conseil d'établissement sera apte à pourvoir aux besoins spécifiques des élèves, jeunes et adultes;
- De définir des principes et des critères pour guider les rapports entre les divers acteurs au sein des instances et permettre une prise de décision en partenariat et dans le meilleur intérêt des élèves, jeunes et adultes;
- De maintenir un équilibre entre démocratie électorale et démocratie d'usagers en révisant le processus de nomination des représentants de la communauté;
- De maintenir un équilibre entre les préoccupations relatives à des formations transférables et polyvalentes et les besoins formulés par le marché du travail.

Enfin, le Conseil tient à rappeler l'importance d'appuyer les décisions sur une vision commune de l'éducation et du rôle des différentes instances aux paliers régional et local, pour que cette nouvelle organisation de la gouvernance scolaire puisse pleinement jouer son rôle.

BIBLIOGRAPHIE

- Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires (2014). *Rapport du Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 181 p., réf. du 19 janvier 2016, http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/rapport_comiteCS_mai2014v3p.pdf.
- Conseil supérieur de l'éducation (1996). *Vers un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation*, rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 1995-1996, Québec, le Conseil, 83 p., réf. du 19 janvier 2016, <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/RapportsAnnuel/ra95-96.pdf>
- Conseil supérieur de l'éducation (2002). *Avis au ministre de l'Éducation sur le projet de loi 124 : Loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique*, Sainte-Foy, Le Conseil, 30 p., réf. du 19 janvier 2016, http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis_124.pdf.
- Conseil supérieur de l'éducation (2004). *Un nouveau souffle pour la profession enseignante*, version abrégée, Québec, le Conseil, 54 p., réf. de janvier 2016, <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/50-0446F.pdf>.
- Conseil supérieur de l'éducation (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006, Québec, Le Conseil, 111 p., réf. du 19 janvier 2016, <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0184.pdf>.
- Conseil supérieur de l'éducation (2008). *Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires, 20 et 21 février 2008 : présentation des positions du Conseil supérieur de l'éducation*, Québec, Le Conseil, 11 p., réf. du 19 janvier 2016, <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0701.pdf>.
- Conseil supérieur de l'éducation (2009). *Rappel des positions du Conseil supérieur de l'éducation sur la gouverne en éducation*, document préparé à la suite du dépôt des projets de loi sur la gouvernance des cégeps et des universités, Québec, Le Conseil, 26 p., réf. du 19 janvier 2016, <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0465.pdf>.
- Conseil supérieur de l'éducation (2014). *Pour l'amélioration continue du curriculum et des programmes d'études*, rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014, Québec, Le Conseil, 121 p., réf. du 19 janvier 2016, <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0199.pdf>.

- Deniger, Marc-André (2015). *Les formes de participation des parents à la vie scolaire : gouvernance, bénévolat et suivi du cheminement des élèves : Forum de l'Institut du Nouveau Monde sur la démocratie scolaire* (26 octobre 2015), présentation PowerPoint, Montréal, Université de Montréal, Département d'administration et fondements de l'éducation, 46 p.
- Lessard, Claude (2015). « La démocratie scolaire », *Forum de l'Institut du Nouveau Monde sur la démocratie scolaire* (26 octobre 2015), Montréal, Institut du Nouveau Monde, 14 p., réf. du 19 janvier 2016, <http://inm.qc.ca/wp-content/uploads/2015/12/La-democratie-scolaire-1-rev.pdf>.
- Ministère de l'Éducation (1982). *L'école québécoise : une école communautaire et responsable*, Québec, Le Ministère, 99 p.
- Pelletier, Guy (2009). « Introduction », *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, Paris, De Boeck Supérieur, p. 7-9.
- Pelletier, Guy (2014). « La commission scolaire québécoise du passé recomposé au temps présent : analyse et témoignages de pratiques de pilotage », *Télescope*, vol. 20, n° 2, p. 89-102, réf. du 19 janvier 2016, http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Telv20_no2_Pelletier.pdf.
- Pelletier, Guy (2015). « L'évolution de la gouvernance en éducation : enjeux et défis », *Éducation Canada*, vol. 6, n° 1, 3 p.
- Pierre, Jon (2009). « New Governance, New Democracy? », *QoG Working Paper Series 2009:4*, Göteborg (Suède), The Quality of Government Institute, 26 p., réf. du 19 janvier 2016, http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350708_2009_4_pierre.pdf.
- Proulx, Jean-Pierre (2014). *La genèse de l'école publique et de la démocratie scolaire au Québec : les écoles de syndics, 1814-1838*, Québec, Presses de l'Université Laval, 503 p.
- Proulx, Jean-Pierre (2015). « Projet de loi 86 : le centralisme ministériel perdure et se renforce », *Le Devoir*, 17 décembre, p. A9, réf. du 20 janvier 2016, <http://www.ledevoir.com/societe/education/458111/le-projet-de-loi-86-le-centralisme-ministeriel-perdure-et-se-renforce>.
- Québec (2015). *Projet de loi n° 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*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 57 p.
- Venne, Michel (2015). *Forum de l'Institut du Nouveau Monde sur la démocratie scolaire : synthèse des travaux* (2015, Musée de la civilisation de Québec), Montréal, Institut du Nouveau Monde, 70 p.

