

FORUM FORUM FORUM

SUR LA DÉMOCRATIE
ET LA GOUVERNANCE
DES COMMISSIONS
SCOLAIRES

FORUM
SUR LA DÉMOCRATIE
ET LA GOUVERNANCE
DES COMMISSIONS
SCOLAIRES

DOCUMENT D'APPUI POUR LES SÉANCES PLÉNIÈRES

FÉVRIER 2008

Gouvernement du Québec

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 07-01100

ISBN 978-2-550-52057-3 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-52058-0 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
THÈME 1	
LE RÔLE ÉDUCATIF, SOCIAL, CULTUREL ET ÉCONOMIQUE DE LA COMMISSION SCOLAIRE DANS SA RÉGION	3
1.1 Le rôle éducatif des commissions scolaires	3
1.2 L'action partenariale des commissions scolaires	5
1.3 La portée du mandat des commissions scolaires	7
1.4 Les sujets de réflexion	7
THÈME 2	
LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE ET LA VALORISATION DE LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS	9
2.1 La participation aux élections	9
2.2 Le rôle des commissaires	10
2.3 Le mode de désignation des commissaires	11
2.4 Des mesures complémentaires	12
2.5 L'arrimage des conseils des commissaires et des conseils d'établissement	13
2.6 Les communications des instances scolaires	14
2.7 Les sujets de réflexion	14
THÈME 3	
LA TRANSPARENCE ET LA RIGUEUR DE LA GESTION DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES EN VUE D'UNE REDDITION DE COMPTES AXÉE SUR LES RÉSULTATS	17
3.1 La planification stratégique des commissions scolaires	17
3.2 L'administration des commissions scolaires	18
3.3 La reddition de comptes	19
3.4 Le traitement des plaintes	21
3.5 Les sujets de réflexion	22
THÈME 4	
LE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LA FISCALITÉ SCOLAIRE	23
4.1 Les subventions gouvernementales	23
4.2 Le pouvoir de taxation	24
4.3 Les sujets de réflexion	25
ANNEXES	27

INTRODUCTION

Le Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires s'inscrit dans la démarche de consultation que la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a menée en janvier et février 2008. La réforme du système scolaire de 1998 a présidé à la fusion des commissions scolaires et institué la décentralisation des pouvoirs vers les commissions scolaires et les établissements. Dix ans plus tard, il apparaît opportun que tous les acteurs concernés fassent le point sur la gouvernance des commissions scolaires et explorent ensemble des avenues susceptibles d'en renforcer le fonctionnement et la performance.

La participation aux élections scolaires de 2003 avait connu une chute remarquable en comparaison des élections précédentes. Le taux de participation était passé de plus de 15 p. 100 à environ 8 p. 100. Ces résultats ont suscité de nombreux questionnements sur l'état de la démocratie scolaire au Québec. Au printemps 2006, la Table Québec-commissions scolaires était mise sur pied et ses membres convenaient de mener des travaux de réflexion sur la question de la démocratie scolaire.

Devant les résultats décevants des élections scolaires de novembre 2007 et les débats qu'ils ont suscités dans la population et à l'Assemblée nationale, le gouvernement a décidé d'entreprendre une réflexion plus large sur différents aspects du processus démocratique des commissions scolaires et de leur fonctionnement.

Dans un premier temps, le gouvernement a demandé à la ministre de tenir une série d'entretiens portant sur quatre grands thèmes :

- le rôle éducatif, social, culturel et économique de la commission scolaire dans sa région;
- la démocratie scolaire et la valorisation de la participation aux élections;
- la transparence et la rigueur de gestion dans les commissions scolaires en vue d'une reddition de comptes axée sur les résultats;
- le financement des commissions scolaires et la fiscalité scolaire.

Près de 30 rencontres ont eu lieu avec des représentants de tous les acteurs du système scolaire public et de plusieurs partenaires socioéconomiques. Pour les participants, chacune de ces rencontres a été l'occasion de présenter à la ministre leurs points de vue, leurs commentaires et leurs suggestions et d'avoir avec elle un échange franc et ouvert.

Pour le gouvernement, il est important qu'un exercice public d'échange et de discussion vienne compléter cette première ronde de consultations. Le Forum donnera l'occasion aux participants de partager leurs opinions et d'examiner leurs positions respectives afin de dégager ensemble des axes de convergence permettant d'orienter la suite de la démarche entamée en janvier 2008.

Fondé sur le contenu des rencontres avec la ministre et sur celui des mémoires déposés, le texte qui suit présente, de façon synthétique, les principales idées qui se dégagent pour chaque thème. Il n'a pas pour but de faire un inventaire exhaustif de tous les avis qui ont été donnés. Il tend plutôt à présenter aux participants un aperçu général des positions exprimées pour, ensuite, introduire des éléments de réflexion qui visent à faciliter les échanges durant le Forum.

LE RÔLE ÉDUCATIF, SOCIAL, CULTUREL ET ÉCONOMIQUE DE LA COMMISSION SCOLAIRE DANS SA RÉGION

La Loi sur l'instruction publique confie aux commissions scolaires le mandat d'organiser les services éducatifs sur leur territoire. Ces services prescrits par le gouvernement ont rapport à l'éducation préscolaire, à l'enseignement primaire et secondaire ainsi qu'à la formation professionnelle et à la formation générale des adultes. Leur contenu revêt d'importantes dimensions sociales, culturelles et économiques. Les commissions scolaires établissent des partenariats avec plusieurs organismes de leur région afin qu'ils collaborent, avec leurs expertises et leurs ressources, à l'enrichissement de la formation offerte aux élèves.

À titre de gestionnaires de services et d'équipements spécialisés, les commissions scolaires sont appelées à conclure des ententes avec différents acteurs locaux et régionaux dont, au premier chef, les municipalités, pour s'assurer que la population bénéficie d'un accès facile et étendu à ces ressources publiques.

1.1 LE RÔLE ÉDUCATIF DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Un consensus assez large se dégage quant à l'importance du rôle des commissions scolaires dans l'organisation des services éducatifs sur l'ensemble de leur territoire. La présence, dans les régions, d'instances politiques et administratives favorise une répartition équitable des services éducatifs et des ressources nécessaires en fonction des diverses réalités vécues sur le territoire. Les commissions scolaires permettent, surtout dans les régions ressources et au secteur anglophone, de fournir des services de soutien et d'accompagnement que les établissements scolaires ne pourraient pleinement assumer individuellement. Elles se voient comme des chefs de file dans l'accomplissement du projet éducatif québécois et comme des passerelles indispensables entre le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les établissements d'enseignement.

D'autres intervenants jugent toutefois qu'un meilleur équilibre est nécessaire pour favoriser la participation des parents à la gouvernance scolaire. À cet égard, les représentants des parents estiment que plusieurs des réformes de 1998 sont demeurées incomplètes, notamment en ce qui a trait au soutien à la participation des parents au sein des conseils d'établissement.

Si le rôle éducatif des commissions scolaires est reconnu dans l'ensemble comme un apport positif, c'est plutôt sur la portée et la définition de ce rôle ainsi que sur leurs relations avec les conseils d'établissement que les personnes rencontrées ont exprimé des avis parfois complémentaires, voire divergents.

Parallèlement au rôle des commissions scolaires sur le plan éducatif, on constate l'élargissement de leurs sphères d'activité au sein de leur communauté. Cela s'explique en partie par la fonction intégrative de l'école dans la société. De par ses fonctions de socialisation, l'école québécoise est un lieu de cristallisation de la citoyenneté et du vivre ensemble. Elle est devenue un terreau privilégié pour plusieurs types d'interventions à caractère social, culturel ou économique, tels le plan d'action de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, celui de promotion de saines habitudes de vie et les programmes comme *La culture à l'école*.

Les attentes du milieu économique ne sont pas moins élevées. Les milieux d'affaires et les syndicats s'entendent sur l'importance des commissions scolaires dans la formation d'une main-d'œuvre spécialisée et dans la requalification des travailleurs des secteurs en décroissance. Ils considèrent le milieu scolaire comme un acteur clé du développement économique régional, surtout dans un contexte modulé par la croissance de l'économie du savoir et une économie mondiale de plus en plus intégrée. À cet égard, on souligne que la fusion des commissions scolaires a donné à ces dernières une plus grande capacité d'action à l'échelle régionale, permettant une meilleure synergie avec les partenaires régionaux. Cela dit, on constate que les commissions scolaires ont peu de prise sur la définition des formations à donner pour répondre aux besoins du marché du travail, responsabilité qui, pour l'essentiel, incombe au Ministère.

Par la force des choses, les écoles sont devenues des acteurs sociaux, culturels et économiques incontournables dans leur communauté, tandis que les commissions scolaires assument, à l'échelle régionale, un mandat similaire. Particulièrement dans certains contextes régionaux ou linguistiques, les écoles et les commissions scolaires constituent un vecteur de développement dans des domaines qui transcendent largement leur fonction éducative de base. Cette relation entre le milieu scolaire et la communauté n'est pas à sens unique cependant : dans la réalisation de projets éducatifs régionaux comme la lutte à l'abandon scolaire, cette complicité avec le milieu se révèle extrêmement porteuse.

La complémentarité entre la mission première d'une commission scolaire et les fonctions sociales, culturelles et économiques qui s'y sont ajoutées au fil du temps est reconnue par l'ensemble des participants. Cependant, nombreux sont ceux qui sentent un certain malaise devant la complexité croissante et la multiplicité des mandats connexes attribués aux commissions scolaires ainsi que des ressources dont elles disposent pour les accomplir.

Enfin, la plupart des groupes consultés font ressortir des lacunes sur le plan des communications entre les commissions scolaires et leurs partenaires institutionnels ainsi que la population. Il en résulte une méconnaissance du rôle des commissions scolaires et une équivoque quant à l'importance ou à la pertinence de celui-ci, ce qui nuit à la crédibilité de la structure et, potentiellement, à celle de ses interventions.

1.2 L'ACTION PARTENARIALE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Pour les intervenants des milieux scolaire et socioéconomique, la fonction des commissions scolaires s'incarne de plusieurs manières selon leur contexte géographique, démographique, culturel ou linguistique. L'analyse des divers aspects de leur rôle doit prendre en considération les réalités des milieux ruraux, des régions, ainsi que de la communauté anglophone.

Plusieurs reconnaissent le rôle névralgique des commissions scolaires dans tous les milieux, autant urbains que ruraux. Confrontées à l'évolution rapide des caractéristiques sociales, culturelles et économiques des populations qu'elles desservent, elles sont appelées à adapter les services éducatifs à des réalités hétérogènes vécues par les élèves durant leur parcours scolaire. Dans ce contexte, le maillage des activités des commissions scolaires à celles des municipalités et du milieu communautaire devient impératif. À titre d'exemple, les commissions scolaires négocient des ententes avec plusieurs communautés pour faciliter la mise en commun de locaux et d'infrastructures. Ces ententes ont permis de maintenir ouvertes des écoles dans des petits milieux et de réaliser des projets à caractère social, culturel ou économique qui insufflent un nouveau dynamisme aux communautés partout sur le territoire.

Les commissions scolaires comptent parmi les institutions publiques régionales possédant une masse critique de ressources humaines et financières les habilitant non seulement à réaliser leur mandat premier, mais aussi à exercer d'autres responsabilités de nature sociale, culturelle ou économique. Cela constitue une certaine mesure de leur apport économique à leur région. Cette réalité confère aux commissions scolaires un poids économique important, car elles figurent parmi les principaux employeurs de leur région et contribuent à la stabilité économique de celle-ci. Par ailleurs, le contexte démographique de la communauté anglophone est caractérisé par une forte concentration dans la région métropolitaine de Montréal, d'une part, et par une présence de plus faible densité dans la quasi-totalité des régions du Québec, d'autre part. Ainsi, plusieurs commissions scolaires anglophones sont appelées à desservir un territoire regroupant deux régions, trois régions ou plus. Elles sont donc les seules à assumer l'organisation de services scolaires et culturels dans plusieurs régions du Québec, ce qui favorise le maintien des communautés anglophones.

Les communautés anglophones sont fortement attachées à leurs commissions scolaires, seules institutions publiques dont les dirigeants sont élus exclusivement par les membres de ces communautés. Pour leur part, les écoles sont des lieux privilégiés d'exercice de la vie communautaire dans ces milieux. À cet égard, les projets d'écoles communautaires sont révélateurs de l'importance de cette dimension institutionnelle qui dépasse le cadre strict de la mission éducative.

Dans l'ensemble, les commissions scolaires sont des partenaires importants du développement socioéconomique de leurs régions, comme l'atteste leur rôle dans des instances de concertation telles que les tables régionales d'éducation interordres ou encore les conseils régionaux des partenaires du marché du travail. Dans la même veine, des partenariats sont établis avec des intervenants dans des dossiers jeunesse comme la lutte au décrochage scolaire, la rétention des jeunes en région et l'intervention en milieu défavorisé. L'implication sociale du milieu scolaire contribue au développement socioculturel régional, tant par son association avec les acteurs des milieux communautaire, culturel et sportif que par la mise en place d'événements structurants qui favorisent le rayonnement de la région.

Principaux partenaires du milieu scolaire sur le plan local, les municipalités considèrent que les commissions scolaires doivent collaborer au développement global des communautés. À leurs yeux, les écoles donnent des services de proximité à la population et elles devraient avoir une plus grande capacité d'agir pour adapter davantage leurs interventions aux besoins de leur milieu.

Par ailleurs, selon les municipalités, les commissions scolaires doivent continuer à établir une vision globale de la place qu'occupe le secteur de l'éducation dans la dynamique régionale et à jouer un rôle de coordination des interventions à cette échelle. Leur contribution à la confection des planifications stratégiques et des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté s'avère importante. Néanmoins, le manque d'harmonisation des territoires des commissions scolaires avec ceux des municipalités et des MRC constitue un irritant.

Les commissions scolaires et les municipalités travaillent ensemble à mettre en œuvre des partenariats relatifs à l'utilisation conjointe d'équipement et de certains services. On constate, cependant, que les relations entre les municipalités, les commissions scolaires et les écoles entraînent la contribution de nombreux acteurs agissant à divers niveaux, ce qui ne facilite pas toujours la réalisation de projets locaux de collaboration. On remarque également que, trop souvent, des partenaires abordent ces collaborations en conservant intactes leurs façons de faire et en appliquant leurs règles de gestion de manière stricte. Ce manque de souplesse de part et d'autre ne conduit pas à une utilisation efficiente d'équipement et de services entièrement payés par des fonds publics.

1.3 LA PORTÉE DU MANDAT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

La vaste majorité des personnes qui sont intervenues déplore que le rôle des commissions scolaires ne soit pas clairement balisé dans la Loi sur l'instruction publique, mais elles divergent d'avis sur la question des moyens de remédier à cette lacune. Ainsi, plusieurs commissions scolaires proposent de définir elles-mêmes cette mission et de la réviser à des intervalles réguliers. Idéalement, l'objectif devrait être d'établir officiellement la portée des actions que peuvent mener les commissions scolaires dans des sphères d'activité qui sont complémentaires à leur mandat premier. Les partenariats avec le milieu s'appuieraient sur un partage des responsabilités plus clair dans la poursuite d'objectifs communs, ainsi que sur une meilleure définition de l'imputabilité de chacun. La mise en œuvre des nombreux mandats qui sont attribués aux commissions scolaires serait alors plus efficiente.

Pour leur part, certaines personnes expriment des craintes au regard d'une participation accrue du milieu scolaire dans les secteurs socioculturels et communautaires. Elles appréhendent le délestage des responsabilités de certains partenaires, ce qui nuirait à la pleine mise en œuvre de la mission éducative.

1.4 LES SUJETS DE RÉFLEXION

Les consultations sur ce thème ont permis de dégager trois grands objets de questionnement quant au rôle de la commission scolaire dans sa région. Le premier porte sur l'équilibre entre la mission éducative du réseau scolaire et les mandats sociaux, culturels et économiques qui lui sont attribués. Le deuxième questionnement porte sur la nécessité de mieux encadrer légalement le mandat des commissions scolaires, l'exercice de leurs responsabilités directes et complémentaires, ainsi que leur relation avec le ministère, les établissements d'enseignement et la communauté. Enfin, le troisième porte sur l'amélioration des mécanismes de concertation afin que l'action du réseau scolaire dans tous les aspects du développement régional se fasse dans un esprit de transparence et de collaboration.

Au-delà de leur mission première en matière d'éducation, quelle mission devrait être confiée aux commissions scolaires en vue d'accroître leur contribution au développement social, culturel et économique de la population de leurs territoires et de leurs régions? Doit-on mieux équilibrer leur mission première avec leurs mandats complémentaires qui gagnent en importance et en complexité?

Quels types d'arrimage ou de mécanisme de concertation devrait-on privilégier entre les commissions scolaires et le milieu pour favoriser la réalisation de ces mandats?

Comment améliorer et renforcer les relations entre le Ministère, les commissions scolaires et les conseils d'établissement?

LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE ET LA VALORISATION DE LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS

La participation démocratique de la population constitue l'une des dimensions fondamentales du système scolaire québécois. Depuis l'instauration du suffrage universel aux élections scolaires en 1971, plusieurs modifications ont été apportées à ce système pour accentuer son caractère démocratique, notamment par une plus grande participation des parents dans les instances des commissions scolaires et dans les établissements.

Depuis 1990, on a assisté à une chute constante du taux de participation de la population aux élections scolaires. Ce déclin constitue une tendance lourde qui mérite réflexion, notamment parce qu'il contraste avec l'intérêt exprimé publiquement par de nombreux intervenants pour l'évolution du système d'éducation québécois, la réussite éducative des jeunes et l'apport de l'éducation à l'épanouissement de la société et de l'économie. Il suscite, dans tous les milieux, des interrogations quant à ses causes ainsi qu'aux moyens à prendre pour raviver l'intérêt de la population pour la gouverne des commissions scolaires.

2.1 LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS

Aux élections scolaires du 4 novembre 2007, le taux de participation a atteint un plancher historique de 7,75 p. 100, soit 7,12 p. 100 pour les commissions scolaires francophones et 16,87 p. 100 pour les commissions scolaires anglophones¹. À titre indicatif, le taux de participation global s'élevait à 19,9 p. 100 en 1990, à 15,4 p. 100 en 1998 et à 8,4 p. 100 en 2003. Plus des deux tiers des commissaires scolaires actuels ont alors été élus par acclamation. Par ailleurs, du côté des anglophones, on observe que le taux de participation a augmenté de 20 p. 100 entre 2003 et 2007 et que le nombre d'élections a crû de 25 p. 100 au cours de la même période. L'analyse des résultats révèle aussi un taux de participation beaucoup plus élevé dans les régions ressources.

Plusieurs intervenants ont tenté de mettre en contexte la participation aux élections scolaires en évoquant, notamment, la jeunesse relative du système actuel (une dizaine d'années). D'autres la situent dans une mouvance sociétale où une baisse de participation aux récents scrutins a été observée. Par contre, certains y ont vu un indice de la satisfaction populaire face aux commissions scolaires et au travail des commissaires. D'autres, enfin, y voient la preuve de l'absence d'enjeux majeurs pouvant susciter des débats.

1. Les annexes 2 et 3 présentent les résultats des élections du 4 novembre 2007.

La vaste majorité des intervenants a toutefois reconnu l'existence d'un malaise et proposé des solutions concrètes qui permettraient à la gouvernance scolaire de se réapproprier une place prépondérante dans la vie démocratique, permettant ainsi de consacrer, de manière institutionnelle, la participation des parents et de la communauté.

2.2 LE RÔLE DES COMMISSAIRES

Les représentants des commissions scolaires voient, dans la présente situation, une conséquence du cadre légal actuel qui ne valorise pas le travail des élus scolaires. Pour leur part, d'autres acteurs du milieu scolaire établissent un lien direct entre la mise en place des conseils d'établissement et la réduction de moitié de la participation aux élections scolaires. Selon eux, cette démocratie participative au sein des conseils d'établissement aurait des effets sur la participation des parents aux élections scolaires.

Plusieurs acteurs du milieu scolaire émettent l'hypothèse qu'une augmentation des pouvoirs des commissaires aurait un effet sur l'intérêt de la population envers les activités des commissions scolaires et sur sa participation à leurs instances démocratiques. De manière plus spécifique, de nombreuses commissions scolaires suggèrent qu'on accorde aux commissaires des pouvoirs décisionnels accrus ayant des incidences directes sur la gouvernance des commissions scolaires. Ainsi, une plus grande autonomie de gestion donnerait aux commissaires davantage de pouvoirs pour tracer les orientations et déterminer les priorités de gestion de leurs commissions scolaires.

Nombreux sont ceux qui souhaitent voir les commissaires jouer un rôle politique plus affirmé. À titre de représentants de leur circonscription aux conseils, les commissaires pourraient se faire davantage les porteurs des attentes et des besoins de leur milieu. De la même manière, ils devraient intervenir régulièrement auprès de la population pour promouvoir et valoriser l'éducation sous toutes ses formes et stimuler l'intérêt populaire pour les grands enjeux de son développement.

Dans cette perspective, les commissaires pourraient également assumer un leadership plus dynamique dans des exercices de concertation et dans la conclusion de partenariats avec des intervenants de leur milieu. Plusieurs croient, en effet, qu'il leur revient d'entretenir des liens étroits et constructifs avec les présidents des conseils d'établissement afin d'établir une meilleure cohésion entre l'action des commissions scolaires et celle des établissements sur une base territoriale. Enfin, étant bien au fait des besoins et des objectifs des équipes-écoles de leur milieu, les commissaires pourraient collaborer à l'identification de partenaires potentiels et à la conclusion d'ententes de collaboration visant à appuyer la réussite éducative des élèves dans toutes ses dimensions.

Selon cette vision des choses, une telle augmentation de la capacité d'agir des commissaires pourrait susciter un plus grand intérêt populaire envers la gouvernance des commissions scolaires. À ce sujet, certains signalent que les conseils des commissaires sont souvent perçus comme des organes qui entérinent ou avalisent les décisions des

administrateurs scolaires, ce qui affecte leur crédibilité en tant que structures décisionnelles. Dans la même veine, certains intervenants estiment que la population s'engagerait plus activement dans la démocratie scolaire si elle sentait qu'elle possède réellement le pouvoir de nommer et d'influencer des commissaires qui sont des acteurs importants de la gouverne des commissions scolaires.

Plusieurs intervenants expriment enfin le vœu que la Loi sur l'instruction publique définisse mieux les rôles et les fonctions des conseils des commissaires.

2.3 LE MODE DE DÉSIGNATION DES COMMISSAIRES

Les réflexions des intervenants sur la baisse de la participation aux élections scolaires les ont conduits à se questionner sur le mode de désignation des commissaires.

Actuellement, deux modes de désignation ont cours dans les établissements scolaires : d'une part, l'élection au suffrage universel des membres des conseils des commissions scolaires et, d'autre part, la désignation des représentants des parents et des enseignants aux conseils d'établissement à l'occasion d'assemblées convoquées à cette fin.

Quatre modes différents ont été suggérés par les participants durant les consultations. Certains, dont les commissions scolaires, proposent de conserver l'élection des commissaires au suffrage universel. Cependant, leur rôle devrait être mieux défini dans l'éventualité où ce modèle serait conservé. Leurs fonctions devraient également être renforcées en leur donnant une marge de manœuvre accrue sur le plan de la mise en œuvre de leurs politiques. Enfin, certains ont fait ressortir l'importance d'augmenter la concertation entre les commissaires élus et les présidents des conseils d'établissement.

Par ailleurs, d'autres suggèrent de constituer des conseils de commissaires mixtes formés de commissaires élus au suffrage universel et d'un nombre substantiel de parents nommés par le comité de parents de la commission scolaire. Le poids relatif d'un groupe de commissaires par rapport à l'autre devrait être déterminé en fonction des objectifs de représentativité qui seraient poursuivis à la suite de l'adoption de cette formule. Pour ces intervenants, cette formule devrait consacrer la participation des parents à la gouverne des commissions scolaires. Cependant, elle soulève certaines difficultés de partage de pouvoirs et de double représentation, au conseil des commissaires, des citoyens des circonscriptions d'où viendraient des commissaires élus et des représentants des parents.

Certains suggèrent de recourir à des collègues électoraux formés de parents issus des conseils d'établissement. Ces collègues électoraux auraient la responsabilité de recueillir des candidatures pour les différents postes et de faire la sélection des commissaires. Selon ceux qui la préconisent, cette formule aurait l'avantage de désigner des commissaires directement concernés par ce qui se passe à l'école. Cependant, elle risquerait, selon certains, de diminuer l'implication de l'ensemble de la communauté locale, alors que celle-ci doit se sentir interpellée par les enjeux et les choix à faire en matière d'éducation et de développement de la main-d'œuvre.

Enfin, des intervenants ont proposé de recourir à un mode de désignation comparable à celui utilisé dans le réseau de la santé et des services sociaux. Selon cette formule, il reviendrait au gouvernement de nommer les commissaires à partir de listes de candidatures soumises par un ou des collèges électoraux. Cette formule aurait pour avantage de favoriser la participation des différents acteurs socio-économiques intéressés par la question de l'éducation. Elle favoriserait aussi un lien plus direct entre le Ministère et les commissions scolaires. Cependant, on soulève la question de l'imputabilité en rapport avec la perception de la taxe scolaire.

Ces quatre modes de désignation présentent des avantages et des inconvénients qui requièrent des analyses approfondies. Chacun, à des degrés divers, est susceptible de contribuer à raviver la participation au sein des commissions scolaires. Toutefois, la plupart des intervenants recommandent d'appuyer la révision du processus démocratique par différentes mesures pouvant favoriser l'enrichissement de la vie démocratique scolaire.

2.4 DES MESURES COMPLÉMENTAIRES

Plusieurs parmi les commissions scolaires ont proposé que la rémunération des commissaires soit revue à la hausse de manière à refléter le degré de participation et de disponibilité attendu de leur part. Cette mesure pourrait encourager un plus grand nombre de candidatures. D'autres solutions ont été proposées pour stimuler la participation aux élections comme la tenue des élections municipales et scolaires à la même date, la tenue des élections scolaires au printemps, l'élection des présidents des conseils des commissaires au suffrage universel et la possibilité de constituer des partis politiques scolaires.

La réduction du nombre de circonscriptions électorales est proposée par un bon nombre d'intervenants. Cette mesure permettrait d'étendre les responsabilités des commissaires en matière de représentation des différents groupes concernés par le fonctionnement des commissions scolaires. Elle aurait également l'avantage de concentrer les pouvoirs décisionnels chez un nombre restreint de personnes, conférant à celles-ci une autorité plus grande dans l'organisation.

Plusieurs font cependant ressortir que le nombre de commissaires ne pourrait pas être réduit de façon uniforme dans toutes les commissions scolaires. En raison de leur contexte particulier, il faudrait conserver un nombre suffisant de commissaires dans les commissions scolaires rurales et anglophones qui desservent plusieurs régions, afin que la population de ces grands territoires soit équitablement représentée.

Une proposition plus consensuelle porte sur un recours accentué aux technologies de l'information, notamment par le vote électronique et l'informatisation complète – lorsque possible – du processus électoral.

Enfin, tous les intervenants du milieu scolaire ont signalé que les initiatives nouvelles prises en 2007 pour améliorer l'information des électeurs durant la période électorale représentaient des pas dans la bonne direction. Cependant, nombreux sont ceux qui ont déploré que ces actions se soient révélées fort timides au demeurant et qu'elles semblent avoir eu peu de conséquences sur la participation aux élections. À cet égard, ils auraient souhaité que le Directeur général des élections prenne des moyens plus énergiques pour donner ce qu'ils considèrent sa pleine mesure à l'esprit de la Loi. Pour leur part, les représentants des commissions scolaires anglophones ont fait ressortir de graves lacunes dans les processus d'inscription des électeurs et de mise à jour de leurs listes électorales.

2.5 L'ARRIMAGE DES CONSEILS DES COMMISSAIRES ET DES CONSEILS D'ÉTABLISSEMENT

Un constat s'impose chez de nombreux intervenants quant à l'arrimage imparfait entre les conseils des commissaires et les conseils d'établissement. Une relative méfiance a cours entre ces deux paliers de gouvernance, alors que l'esprit des changements apportés en 1998 appelait plutôt à la concertation et à la collaboration. À cet égard, on constate une meilleure intégration des activités des deux instances dans les commissions scolaires anglophones, mais là également, beaucoup reste à faire. Pour leur part, les parents sont particulièrement préoccupés par l'absence d'une approche partenariale efficace entre les conseils des commissaires et les conseils d'établissement.

Sur ce chapitre, la Commission scolaire de Montréal met à l'essai une formule de comités de quartier scolaire où sont réunis les présidents des conseils d'établissement, les directions de ces établissements, les directions de réseaux et le commissaire du quartier. La mission de ces comités, qui sont au nombre de dix-neuf, est de mettre en œuvre des politiques ou des mesures de la Commission scolaire sur une base territoriale et collective. Pour ce faire, les comités peuvent s'adjoindre des partenaires de leur milieu. Cette approche ouvre des pistes intéressantes dans la mesure où elle favorise la concertation et le partenariat entre la Commission scolaire, les conseils d'établissement et le milieu, tout en valorisant la contribution des commissaires.

Plusieurs intervenants ont, pour leur part, souhaité que les commissaires participent aux rencontres des conseils d'établissement, que ce soit avec ou sans droit de vote. Inversement, une participation des conseils d'établissement au sein des comités et sous-comités des commissions scolaires contribuerait à développer une meilleure culture de collaboration. De leur côté, les représentants des parents attendent toujours une reconnaissance du rôle stratégique qu'ils devraient pouvoir jouer aux conseils des commissaires.

2.6 LES COMMUNICATIONS DES INSTANCES SCOLAIRES

Le problème des communications entre les commissions scolaires et les communautés qu'elles desservent nuirait à l'exercice de la démocratie scolaire. Le rôle et les activités des conseils des commissaires étant mal connus de la population, celle-ci ne manifesterait que peu d'intérêt pour la gouvernance scolaire.

Nombreux sont ceux, dont plusieurs commissions scolaires, qui considèrent que les moyens utilisés pour communiquer avec les parents et la population ne sont pas suffisamment efficaces. Pour expliquer cette situation, on fait état d'une conception répandue dans le milieu scolaire qui veut que les ressources consacrées à des gestes de communication et d'information soient autant de moyens dont sont privés les services aux élèves. Les dirigeants des commissions scolaires hésitent donc à investir dans des stratégies de communication fructueuses.

D'autres intervenants font remarquer, par ailleurs, qu'un effort soutenu au chapitre des communications favoriserait le recrutement d'un plus grand nombre de candidatures aux postes de commissaires, particulièrement parmi les membres des conseils d'établissement. On propose donc que le Ministère entreprenne et soutienne des activités promotionnelles d'envergure visant à mieux faire connaître le rôle et les activités des commissions scolaires et qu'il les réalise en partenariat avec celles-ci. Par ailleurs, plusieurs commissions scolaires anglophones ont suggéré qu'une télédiffusion des assemblées des conseils des commissaires à la télévision communautaire, à l'instar de celles des conseils municipaux, pourrait être un outil intéressant de vulgarisation et de sensibilisation auprès des électeurs.

2.7 LES SUJETS DE RÉFLEXION

L'adaptation des mécanismes de gouvernance aux réalités contemporaines de la société québécoise s'avère une voie privilégiée pour rehausser le dynamisme de la démocratie scolaire. En effet, la méconnaissance des fonctions des commissions scolaires et des commissaires nourrit le désintérêt constaté auprès de la population. Des lacunes importantes en ce qui concerne la qualité des communications entre les commissions scolaires, les conseils d'établissement et la population nuisent à l'exercice d'une gouvernance scolaire efficace et transparente.

Quel mode devrait-on privilégier pour la désignation des commissaires? Et pourquoi?

Doit-on envisager des changements structurels ou plutôt des ajustements aux modalités électorales comme l'élection du président au suffrage universel, la tenue simultanée des élections scolaires et municipales, etc.?

Devrait-on réduire le nombre de commissaires? Selon quelles modalités? Une approche permettant la modulation du nombre de commissaires en fonction de certaines caractéristiques propres à chaque commission scolaire serait-elle acceptable?

Comment doit-on faire évoluer la relation entre les conseils des commissaires et les conseils d'établissement de manière à conclure un meilleur partenariat de gouvernance scolaire sur une base territoriale?

LA TRANSPARENCE ET LA RIGUEUR DE LA GESTION DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES EN VUE D'UNE REDDITION DE COMPTES AXÉE SUR LES RÉSULTATS

La population québécoise manifeste des attentes de plus en plus grandes à l'endroit de ses institutions démocratiques, dont les commissions scolaires. Elle souhaite connaître leurs objectifs et les résultats qu'elles ont obtenus, ce qui leur permettrait d'apprécier l'atteinte de leurs objectifs dans l'accomplissement de leur mission. Elle est également sensible à une saine utilisation des fonds publics.

La plupart des intervenants rencontrés s'accordent pour dire que les commissions scolaires s'acquittent de leurs responsabilités administratives sur leur territoire, notamment sur le chapitre de la répartition des ressources entre les établissements et dans la mise en œuvre des politiques, des orientations et des programmes qui encadrent l'école québécoise. Malgré cela, des voix s'élèvent pour réclamer qu'elles fassent preuve de plus de flexibilité en adaptant leurs programmes et en modulant leurs actions en fonction des besoins locaux.

3.1 LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

La planification stratégique est un outil clé pour la gouverne de chacune des commissions scolaires. Fondée sur une analyse de situation tenant compte des réalités locales et régionales, elle permet de cerner les enjeux qui seront au cœur des préoccupations de la commission scolaire et de ses établissements tant du point de vue éducatif qu'organisationnel. Elle fournit des données stratégiques importantes pour la confection des plans de réussite. On y détermine également les principes et les orientations qui guideront la commission scolaire dans l'élaboration et la mise en œuvre de son plan d'action annuel. Par ailleurs, elle est un outil de communication qui permet de sensibiliser les partenaires de la commission scolaire aux défis qu'elle souhaite relever et de favoriser la conclusion de partenariats fructueux. Enfin, elle fournit un cadre de référence pour structurer la reddition de comptes de la commission scolaire.

Certains constatent, cependant, que les commissions scolaires doivent trouver un équilibre souvent délicat entre, d'une part, une organisation juste et équitable des services sur leur territoire et, d'autre part, la réponse à des besoins locaux particuliers et même, souvent, aux besoins individuels d'élèves. On fait souvent référence, par exemple, aux problématiques diversifiées auxquelles sont confrontés les établissements exerçant leurs activités en milieux défavorisés, ceux dont l'effectif scolaire présente une diversité culturelle étendue ou encore ceux qui accueillent un nombre important d'élèves requérant des services spécialisés.

À cet égard, on souligne qu'il existe des difficultés d'arrimage entre les planifications des commissions scolaires et les plans de réussite des établissements. Il semble qu'une meilleure concertation entre les deux instances favoriserait la cohésion des actions et la mise en place efficace des services. Plusieurs expriment le souhait de voir les commissions scolaires se donner plus de souplesse pour mieux tenir compte des particularités des milieux dans l'accomplissement de leurs activités et répondre rapidement aux besoins exprimés localement et régionalement, tout en maintenant leur capacité de mettre en œuvre, sur l'ensemble du territoire, la gamme complète des services.

Les directions d'établissement jugent que les planifications stratégiques des commissions scolaires sont, dans beaucoup trop de cas, des exercices bureaucratiques qui ne tiennent pas compte suffisamment des réalités locales et qui débouchent sur des interventions trop éloignées des besoins des milieux. D'ailleurs, elles font observer que l'uniformité des mesures mises en place par les commissions scolaires nuit considérablement à la mobilisation des écoles en limitant leur capacité d'agir pour atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés.

La Loi sur l'instruction publique confie à l'école une mission éducative claire. Les directions d'établissement considèrent que les conseils d'établissement et les équipes-écoles disposent de toutes les connaissances et les expertises nécessaires pour élaborer des projets éducatifs qui proposent une vision d'avenir articulée et des plans de réussite répondant aux besoins des élèves. Ces plans de réussite peuvent guider les collaborations des écoles avec leur milieu et constituer le fondement d'une reddition de comptes significative. Dans ce contexte, les directions d'établissement croient que les commissions scolaires devraient limiter les objets de leurs planifications à l'organisation des services et au soutien des écoles.

3.2 L'ADMINISTRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Nombreux sont ceux qui déplorent que l'administration de la plupart des commissions scolaires soit lourde et bureaucratique. On croit que des procédures administratives nombreuses et complexes allongent leur temps de réaction, en plus d'accaparer une quantité appréciable de ressources au détriment des services donnés aux élèves.

L'importance qu'ont prise les préoccupations administratives chez les gestionnaires est imputée, en partie, à la position que les commissions scolaires occupent entre le Ministère et les établissements de leur territoire. En fait, les commissions scolaires se trouvent au cœur du système scolaire : elles occupent une position centrale qui les lie directement non seulement au Ministère et aux établissements, mais également aux différents partenaires associés, de près ou de loin, à l'accomplissement de la mission éducative. Elles entretiennent des relations de collaboration avec de nombreux intervenants tels les municipalités, les établissements d'enseignement supérieur de leur région ainsi que des organismes des secteurs de la santé, des services sociaux, de l'emploi et du développement de la main-d'œuvre.

Dans cet environnement complexe et en constante évolution, les commissions scolaires doivent assumer la cohésion du système en assurant des communications efficaces entre le Ministère et leurs établissements dans la mise en œuvre des politiques et l'application des programmes ministériels. Parallèlement, elles doivent être constamment au fait des activités de leurs réseaux pour informer le Ministère de la mise en œuvre des différents services sur leur territoire. D'un autre côté, il leur incombe de bien connaître la dynamique de leur région afin de pouvoir placer les enjeux de l'éducation et de la réussite éducative parmi les principales préoccupations de développement.

Cette position d'intermédiaire qu'occupent les commissions scolaires les amène à multiplier les communications et les gestes administratifs pour traiter avec tous leurs interlocuteurs. Pour certains, les processus bureaucratiques qu'elles ont instaurés témoignent d'une tendance à considérer leur mandat avec une logique financière et administrative qui, par moments, risque de leur faire perdre de vue des enjeux importants pour l'atteinte de résultats éducatifs.

Plusieurs ont dit espérer que les commissions scolaires jouent davantage un rôle de rassembleur autour des grandes visées éducatives comme la réussite des jeunes, la persévérance scolaire et l'adaptation de la main-d'œuvre aux réalités du marché du travail. Il s'en trouve pour souhaiter que les commissions scolaires gèrent leurs ressources de manière à créer des effets de levier pouvant conduire à des réalisations conjointes au meilleur profit des élèves.

Pour leur part, les directions d'établissement jugent que les commissions scolaires sont trop éloignées des besoins des élèves des différents milieux. L'uniformité de leurs mesures ne laisse pas de place à une véritable adaptation des interventions aux particularités des élèves et des milieux. Les directions d'établissement croient donc qu'elles devraient se concentrer sur l'organisation des services, sur l'appui aux établissements et sur la coordination des actions à l'échelle régionale. Elles considèrent également qu'il revient à l'école d'appliquer le programme de formation et de mettre en œuvre les politiques et les encadrements réglementaires et, conséquemment, de recevoir directement du Ministère les ressources et le soutien nécessaires. Par ailleurs, les établissements devraient également bénéficier d'une pleine autonomie pour jouer leur rôle dans la communauté et tisser des liens de partenariat.

3.3 LA REDDITION DE COMPTES

Pour certains, la décentralisation des pouvoirs vers les commissions scolaires et les établissements n'a pas donné tous les effets attendus au regard d'une reddition de comptes complète, transparente et accessible. Conçue dans un esprit de communication efficace, la reddition de comptes devrait être le moyen par excellence pour faire connaître et comprendre les orientations adoptées ainsi que les actions faites, les résultats obtenus, les progrès accomplis et les défis à relever. Elle est également l'outil privilégié pour démontrer l'utilisation judicieuse des fonds publics. À cet égard, plusieurs ont fait

observer qu'une reddition de comptes claire et complète s'avère le meilleur moyen de maintenir, sinon d'accroître, la confiance que la population accorde aux commissions scolaires et à leurs établissements.

L'éducation est un bien public dont les destinées intéressent toutes les composantes de la société. Par ailleurs, les commissions scolaires sont financées par des deniers publics provenant des budgets du Ministère ainsi que du produit de la taxe scolaire. Dans ce contexte, elles doivent s'acquitter de leur devoir de reddition de comptes en cherchant à informer les différents segments de la population. Par exemple, les parents veulent savoir si leurs enfants reçoivent une éducation complète et stimulante, et s'ils bénéficient de tous les services auxquels ils ont droit. Pour sa part, la population est particulièrement intéressée par la qualité des services qui se traduit, notamment, par le taux de persévérance scolaire, le niveau de scolarité général et l'insertion des diplômés dans le marché du travail.

De son côté, le Ministère a accès à un ensemble de renseignements de gestion provenant des commissions scolaires. Il importe qu'il soit également informé du degré d'implantation de ses politiques et de l'application de ses programmes sur le territoire.

Quant aux parlementaires, ils désirent savoir de la part des commissions scolaires comment elles se sont acquittées des obligations que leur impose la loi au regard de l'organisation des services, que ce soit par exemple les services destinés aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, le transport scolaire, la disponibilité du matériel didactique, la formation continue du personnel ou encore une offre complète de services complémentaires.

Il revient donc aux commissions scolaires de prendre les moyens appropriés pour donner à chaque groupe intéressé une information claire et accessible sous une forme qui facilite la communication. À cet égard, les commissions scolaires emploient différents moyens pour faire connaître leurs activités et les résultats qu'elles ont obtenus. La publication du rapport annuel est le principal d'entre eux. D'autres moyens de communication sont aussi utilisés en cours d'année scolaire pour informer les parents et la population sur des activités particulières ou des réalisations remarquables. On constate cependant que, dans l'ensemble, les formes et les contenus des documents de reddition de comptes des commissions scolaires sont variés et inégaux parce qu'ils ne sont pas fondés sur des attentes de résultats précises ni sur des indicateurs de performance uniformes.

Nombreux sont ceux qui déplorent que l'information diffusée par les commissions scolaires n'est pas toujours limpide. L'information sur le plan financier, notamment, est présentée de manière complexe et il est difficile de savoir exactement quelles sommes ont été réellement consenties au financement de chacun des services. On pointe du doigt la possibilité qu'ont les commissions scolaires de déplacer des sommes d'un poste budgétaire à l'autre : cette pratique ne facilite pas la compréhension de la constitution des différentes enveloppes.

Par ailleurs, plusieurs intervenants reprochent au Ministère de limiter ses interventions au contrôle financier et administratif des commissions scolaires. Ils lui demandent d'exercer un leadership plus grand en vue d'élargir l'accès à des services de grande qualité et, ce faisant, de stimuler la réussite éducative de tous les élèves. On lui demande de contribuer à déterminer des cibles de résultats à atteindre et à établir des indicateurs de gestion quantitatifs et qualitatifs. On attend également du Ministère qu'il exerce un suivi plus attentif de l'atteinte des résultats et qu'il puisse intervenir dans les situations où les résultats obtenus s'écartent sensiblement des résultats attendus.

Certains ont fait valoir l'importance de considérer davantage les attentes des parents lorsque sont préparées les redditions de comptes. Il est souhaité que les gestionnaires des commissions scolaires et ceux des établissements prennent soin de leur fournir des renseignements complets et compréhensibles sur les budgets accordés aux établissements pour financer les différentes activités. Les parents veulent également être informés des résultats obtenus avec la mise en œuvre des projets éducatifs et des plans de réussite.

3.4 LE TRAITEMENT DES PLAINTES

Un des principaux indicateurs de la satisfaction de la population et des parents à l'égard des services offerts est le nombre de plaintes reçues et traitées. Cependant, les commissions scolaires font peu état de cette dimension dans leur reddition de comptes. Plusieurs d'entre elles signalent que leurs mécanismes de traitement des plaintes fonctionnent bien. Toutefois, elles indiquent que le processus de dépôt d'une plainte et son cheminement dans les instances de la commission scolaire sont mal connus, ce qui amène des parents à s'adresser simultanément à plusieurs intervenants, créant ainsi des situations ambiguës et frustrantes.

Pour leur part, les parents déplorent les nombreux ratés dans les mécanismes de traitement des plaintes qui, selon eux, constituent un symptôme majeur des lacunes dans l'offre de services, la communication avec les usagers et l'exercice du mandat de représentation de la population des commissaires. Certains intervenants se demandent si des processus clairs de réception et de cheminement des plaintes et des procédures de recours aux conseils des commissaires sont établis partout et si les parents en sont bien informés.

D'un autre côté, plusieurs intervenants font observer que, là où des procédures de recours aux conseils des commissaires sont mises en place, celles-ci sont fastidieuses et complexes. Les parents ont l'impression de ne pas avoir accès rapidement aux autorités des commissions scolaires pour recevoir des réponses à leurs demandes.

Par ailleurs, on s'interroge sur les garanties d'impartialité des mécanismes d'appel, alors que les conseils des commissaires et les gestionnaires sont placés dans une position de juge et partie. C'est ce qui motive certains à demander que le traitement des plaintes soit réalisé à l'extérieur des commissions scolaires.

3.5 LES SUJETS DE RÉFLEXION

L'amélioration de la gestion des commissions scolaires passe nécessairement par la mise en place d'outils administratifs permettant de déterminer précisément les résultats attendus ainsi que les moyens pour y parvenir. L'emploi adéquat d'outils d'évaluation des résultats obtenus est perçu comme une nécessité. Par ailleurs, les commissions scolaires doivent être en mesure de rendre compte, de manière exhaustive et claire, de l'accomplissement de leur mandat, de l'atteinte de leurs objectifs et de l'utilisation des fonds publics qui leur sont confiés.

Quelles redevances de comptes destinées au gouvernement et à la population devraient être exigées des commissions scolaires?

Quel rôle le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport devrait-il jouer dans un processus révisé de reddition de comptes des commissions scolaires?

Quel pourrait être le rôle du Ministère au regard de l'accompagnement et du suivi des commissions scolaires dans l'accomplissement des résultats attendus d'elles?

Quels mécanismes doivent être mis en place pour assurer une meilleure transparence entre les institutions de gouvernance scolaire et la population? Des mesures sont-elles à prendre pour assurer un meilleur arrimage entre les planifications stratégiques des commissions scolaires et les plans de réussite des établissements?

Y aurait-il lieu de confier la réception et le traitement des plaintes à un ou à des organismes externes, lesquels seraient analogues aux commissaires à la qualité des services du réseau de la santé?

LE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LA FISCALITÉ SCOLAIRE

Le financement des commissions scolaires provient de subventions versées par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, des revenus générés par la taxe scolaire et, dans une moindre mesure, de sources diverses. La majeure partie des subventions du Ministère est attribuée *a priori* selon un mode d'allocation qui tient compte des particularités et des caractéristiques propres à chaque commission scolaire. D'autres allocations sont réservées au financement de besoins spécifiques ou à la mise en œuvre de politiques ministérielles².

Les revenus générés par la taxe scolaire et la subvention de péréquation financent principalement la gestion des écoles et des centres, la gestion des sièges sociaux, ainsi que les dépenses de fonctionnement liées à l'entretien des immeubles et à une partie du transport scolaire. Toutes les commissions scolaires sauf sept ont atteint le taux de taxe maximal de 0,35 \$ du 100 \$ d'évaluation fixé par la loi.

4.1 LES SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES

Les commissions scolaires demandent que le Ministère leur accorde une plus grande autonomie de gestion de leurs budgets afin de mettre en œuvre leurs orientations et leurs priorités dans le respect des encadrements réglementaires et des politiques ministérielles. Par ailleurs, elles souhaitent avoir la possibilité de dégager des marges de manœuvre financières avec lesquelles elles pourront faire face à des situations particulières ou soutenir des initiatives de développement local et régional.

Les commissions scolaires bénéficient d'une latitude appréciable pour affecter les sommes nécessaires au financement de leurs activités. Elles demandent toutefois que le Ministère accroisse cette autonomie budgétaire en réduisant au strict minimum le nombre de mesures ciblées pour concentrer l'essentiel de leur financement dans les allocations *a priori*.

Les allocations ciblées visent à apporter un soutien financier à l'élargissement de la gamme de services offerts aux élèves ou à l'implantation de politiques ministérielles. Tout en ne remettant pas en cause leur bien-fondé, les commissions scolaires et les directions d'établissement signalent que ces allocations ne peuvent pas faire l'objet d'une

2. L'annexe 4 présente les principales caractéristiques du financement des commissions scolaires

modulation qui faciliterait leur mise en œuvre dans le contexte des réalités régionales et locales. Plusieurs font observer que, les soldes des allocations attribuées ne pouvant être affectés à d'autres fins, une partie de ces ressources n'est pas utilisée de façon optimale pour combler certains besoins des élèves. On signale, par ailleurs, que la gestion de ces allocations est compliquée et requiert temps et énergie dans les services administratifs des commissions scolaires et les directions d'établissement. Cette lourdeur administrative pourrait être évitée si le financement des mesures spécifiques était intégré aux enveloppes budgétaires globales.

Par contre, certains intervenants souhaitent que la pratique de verser des allocations ciblées soit maintenue par le Ministère. Ils considèrent qu'en soustrayant ces sommes à une possibilité de transfert dans d'autres postes budgétaires, on s'assure que les améliorations et les nouveaux services visés par ces mesures soient pleinement soutenus.

Tout en reconnaissant que le mode de répartition des allocations utilisé par le Ministère est équitable, la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement déplore que ce principe d'équité ne préside pas à la constitution des budgets des écoles par les commissions scolaires. Les représentants des directions d'établissement font observer que les commissions scolaires ne tiennent pas suffisamment compte des besoins des élèves dans leur répartition des budgets entre les écoles. Considérant que celles-ci sont, avec les conseils d'établissement et les enseignants, les plus à même de bien cerner ces besoins et de déterminer les meilleures façons de les satisfaire, ils demandent que les ressources destinées aux services éducatifs soient entièrement remises aux établissements dans un budget global *a priori*. Ils souhaitent également que les commissions scolaires n'interviennent pas financièrement dans la mission éducative de l'école.

De leur côté, les commissions scolaires proposent que le Ministère établisse un mode de financement triennal de leurs activités. Cette façon de faire leur conférerait une plus grande stabilité sur laquelle elles appuieraient leurs planifications stratégique et opérationnelle.

Plusieurs commissions scolaires demandent au Ministère d'harmoniser l'introduction de nouvelles mesures avec leur cycle budgétaire. Selon elles, on éviterait que des sommes consenties pour la mise en œuvre de mesures spécifiques ne puissent pas être utilisées dans les meilleurs délais, créant ainsi des surplus budgétaires artificiels dans les états financiers des commissions scolaires.

4.2 LE POUVOIR DE TAXATION

Les intervenants se répartissent entre deux positions opposées relativement au maintien du pouvoir de taxation. D'un côté, les tenants du maintien de la taxation scolaire, dont les commissions scolaires francophones, établissent un lien direct entre le pouvoir de taxer et le statut démocratique des commissions scolaires. Ils résument leur raisonnement suivant le principe qu'il n'y a pas de taxation sans représentation. Toutefois, ils

considèrent que le plafonnement du niveau d'imposition ne leur permet pas de dégager une marge de manœuvre pour répondre à des besoins particuliers.

Faisant valoir que la taxe foncière est inéquitable parce qu'elle ne respecte pas la véritable capacité de payer des contribuables, les opposants au maintien de la taxe disent privilégier le financement complet du réseau scolaire à partir des revenus provenant de l'impôt sur le revenu.

Des intervenants, dont plusieurs du milieu anglophone, font valoir qu'il n'y a pas de lien nécessaire entre la démocratie scolaire et le pouvoir de taxation. Faisant observer que plus de 80 p. 100 du budget des commissions scolaires provient des subventions gouvernementales, ils conçoivent aisément que des commissaires puissent être élus au suffrage universel avec le mandat d'administrer les fonds publics qui leur sont confiés.

Sur un plan administratif, certaines commissions scolaires anglophones disent, pour leur part, que ce mode de financement est onéreux à gérer, notamment pour celles dont les vastes territoires sont composés d'un grand nombre de petites municipalités. Cependant, cela ne semble pas causer de difficultés aux commissions scolaires francophones.

Les municipalités ne souhaitent pas voir le champ de l'impôt foncier scolaire s'élargir. Elles croient que, dans l'éventualité où le réseau scolaire aurait des besoins additionnels, le gouvernement devrait y pourvoir avec d'autres sources de financement.

Par ailleurs, tous conviennent que, si le gouvernement décidait d'abolir la taxe scolaire, il devrait assurer le réseau scolaire du même niveau de financement. Il devrait également mettre en place des mécanismes pour éviter que la charge fiscale des citoyens ne s'alourdisse.

Pour leur part, les commissions scolaires francophones souhaitent que le gouvernement convienne avec elles d'un pacte fiscal d'une durée de cinq ans pouvant faire l'objet d'un renouvellement. Elles veulent revoir dans ce cadre les modalités d'application de la taxe et les règles d'utilisation de son produit. Ainsi, elles souhaitent retrouver une marge de manœuvre financière pour faire face aux besoins toujours croissants de leurs réseaux.

4.3 LES SUJETS DE RÉFLEXION

La réussite éducative des élèves requiert la mise en place de services nombreux et diversifiés. Les commissions scolaires et les établissements doivent disposer des ressources nécessaires pour garantir la pleine accessibilité à ces services sur l'ensemble du territoire. Dans un contexte où les ressources disponibles sont limitées, la répartition juste et équitable de celles-ci est primordiale pour assurer l'efficacité du système scolaire.

Considérant les responsabilités du Ministère à l'égard de la mission fondamentale de l'État en matière d'éducation, comment concilier une plus grande autonomie budgétaire des commissions scolaires et des établissements avec la volonté ministérielle de voir les ressources appropriées consacrées à la mise en œuvre de ses politiques et de ses programmes ainsi qu'à l'atteinte des objectifs qu'il détermine?

Serait-il opportun que des attentes précises soient signifiées quant à la répartition des budgets entre les établissements par les commissions scolaires?

Y aurait-il lieu de modifier la taxe scolaire afin de donner une marge de manœuvre financière supplémentaire aux commissions scolaires?

ANNEXES

MEMBRES DE LA TABLE DE DISCUSSION AU FORUM

Association des cadres scolaires du Québec

Association des commissions scolaires anglophones du Québec

Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones

Association des directeurs généraux des commissions scolaires

Association montréalaise des directions d'établissement scolaire

Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec

Association québécoise du personnel de direction des écoles

Centrale des syndicats du Québec et Fédération des syndicats de l'enseignement

Commission de l'éducation en langue anglaise

Confédération des syndicats nationaux

Conseil supérieur de l'éducation

Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec, Association Québécoise des troubles d'apprentissage et Association du Québec pour l'intégration sociale

Fédération autonome de l'enseignement

Fédération des cégeps

Fédération des chambres de commerce du Québec

Fédération des comités de parents du Québec

Fédération des commissions scolaires du Québec

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Fédération québécoise des associations foyers-écoles

Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement

Fédération québécoise des municipalités

Institut de coopération pour l'éducation des adultes

Quebec Association for Adult Learning

Quebec Community Groups Network

Union des municipalités du Québec

LISTE DES ORGANISMES ET DES COMMISSIONS SCOLAIRES AYANT DÉPOSÉ UN DOCUMENT DE RÉFLEXION SUR LA DÉMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Association des administrateurs des écoles anglaises du Québec
Association des cadres scolaires du Québec
Association des commissions scolaires anglophones du Québec
Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones
Association des directeurs généraux des commissions scolaires
Association des propriétaires d'autobus du Québec
Association montréalaise des directions d'établissement scolaire
Association québécoise du personnel de direction des écoles
Association québécoise des troubles d'apprentissage
Association du transport écolier du Québec
Centrale des syndicats du Québec
Commission de l'éducation en langue anglaise
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec
Confédération des syndicats nationaux
Conseil des relations interculturelles
Conseil permanent de la jeunesse
Commission scolaire Central Québec
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin
Commission scolaire de la Côte-du-Sud
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles
Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands
Commission scolaire de Laval
Commission scolaire de l'Énergie
Commission scolaire de l'Or-et-des-Bois
Commission scolaire de Montréal
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe
Commission scolaire des Bois-Francis
Commission scolaire des Draveurs
Commission scolaire des Hautes-Rivières
Commission scolaire des Hauts-Cantons
Commission scolaire des Laurentides
Commission scolaire des Navigateurs
Commission scolaire des Patriotes

LISTE DES ORGANISMES ET DES COMMISSIONS SCOLAIRES AYANT DÉPOSÉ UN DOCUMENT DE RÉFLEXION SUR LA DÉMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Commission scolaire des Phares
Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais
Commission scolaire des Premières-Seigneuries
Commission scolaire du Chemin-du-Roy
Commission scolaire du Fer
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs
Commission scolaire du Lac-Abitibi
Commission scolaire Eastern Townships
Commission scolaire English-Montréal
Commission scolaire Harricana
Commission scolaire Kamouraska-Rivière-du-Loup
Commission scolaire Lester-B.-Pearson
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys
Commission scolaire Marie-Victorin
Commission scolaire New Frontiers
Commission scolaire Pierre-Neveu
Commission scolaire Riverside
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier
Commission scolaire de l'Estuaire
Commission scolaire de la Rivière-du-Nord
Conseil supérieur de l'éducation
Fédération des comités de parents du Québec
Fédération des commissions scolaires du Québec
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
Fédération québécoise des associations foyers-écoles
Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement
Fédération québécoise des municipalités
Quebec Association for Adult Learning
Québec Community Groups Network
Regroupement des commissions scolaires de la Montérégie
Regroupement des commissions scolaires de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean
Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec
Union des municipalités du Québec

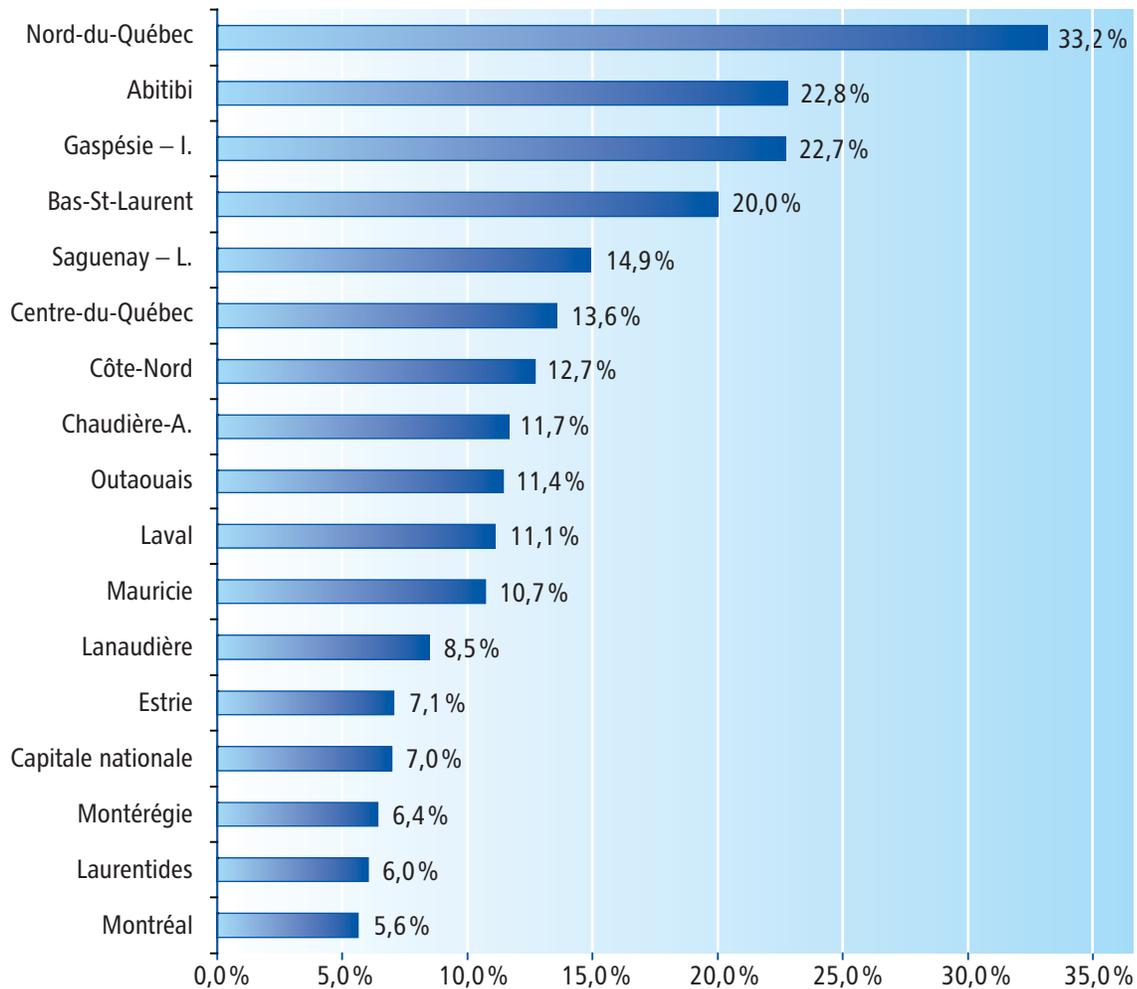
ANNEXE 2

RÉSULTATS DES ÉLECTIONS SCOLAIRES DE 2003 ET 2007 POUR L'ENSEMBLE DU QUÉBEC (COMMISSIONS SCOLAIRES FRANCOPHONES ET COMMISSIONS SCOLAIRES ANGLOPHONES)

		Ensemble du Québec		Commissions scolaires francophones		Commissions scolaires anglophones	
		Élections de 2007	Élections de 2003	Élections de 2007	Élections de 2003	Élections de 2007	Élections de 2003
Nombre total de circonscriptions électorales		1 305	1 311	1 144	1 148	161	163
Nombre de candidats élus par acclamation	Total	879 (67,2 %)	913 (69,6 %)	778 (68 %)	795 (69,3 %)	101 (62,7 %)	118 (72 %)
	Femmes	426	440	389	404	37	36
	Hommes	453	473	389	391	64	82
Nombre de circonscriptions où il n'y a pas de candidats		13 (1 %)	8 (1 %)	11 (1 %)	4 (1 %)	2 (1,2 %)	4 (2 %)
Nombre de circonscriptions en élection		413 (31,7 %)	396 (30 %)	355 (31 %)	354 (30 %)	58 (36 %)	42 (26 %)
Nombre de candidats	Total	896	840	769	747	127	93
	Femmes	383	360-	336	329	45	31
	Hommes	513	480-	433	418	82	62
Nombre d'équipes électorales reconnues		18 équipes (11 commissions scolaires)	12 équipes (8 commissions scolaires)	16 équipes (10 commissions scolaires)	11 équipes (7 commissions scolaires)	2 équipes (1 commission scolaire)	1 équipe (1 commission scolaire)
Nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales des circonscriptions en élection		2 287 454	2 221 890	2 137 269	2 118 095	150 185	103 795
Vote exercé			187 632		172 436		15 196
Taux de participation			8,4 %		8,1 %		14,6 %

Sources : Les résultats des élections de 2003 et de 2007 proviennent d'une compilation réalisée par le Directeur général des élections et par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport auprès des présidents d'élection des commissions scolaires.

**TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES DE 2007
POUR LES COMMISSIONS SCOLAIRES FRANCOPHONES ET ANGLOPHONES
SELON LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC**



Source: Fédération des commissions scolaires du Québec

ANNEXE 4

LE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Les dépenses des commissions scolaires sont de deux ordres : des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

1. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les deux principales sources de financement des dépenses de fonctionnement sont les subventions du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (75 p. 100 des revenus en 2006-2007) et les revenus de la taxe scolaire (15 p. 100 des revenus en 2006-2007).

1.1 LES SUBVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT

Le Ministère joue un rôle primordial dans le financement des commissions scolaires afin de permettre l'accès à l'éducation partout au Québec et quelque soit le milieu socioéconomique de l'élève.

Les ressources consenties par le Ministère sont allouées aux commissions scolaires à partir de règles budgétaires annuelles. La Loi sur l'instruction publique (article 472) indique que le ministre établit annuellement des règles budgétaires qu'il doit soumettre à la consultation des commissions scolaires et à l'approbation du Conseil du trésor. Ces règles budgétaires doivent prévoir une répartition équitable des sommes allouées.

Les principes à la base du mode d'allocation des ressources sont les suivants : responsabilisation des commissions scolaires grâce à des allocations majoritairement *a priori* et à une complète transférabilité des ressources; transparence quant aux modifications apportées et à l'établissement des allocations; et équité visant à allouer à chaque commission scolaire les ressources disponibles en fonction de la nature des services offerts, de la composition de son effectif scolaire et de sa situation socioéconomique et géographique.

Les allocations versées sont, pour l'essentiel, des allocations de base servant à financer les dépenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement pour la formation générale et la formation professionnelle des jeunes et des adultes et pour l'organisation des services. Ces allocations de base sont déterminées à partir de paramètres établis *a priori* et selon le nombre des élèves déclarés dans les catégories de l'effectif scolaire.

Des allocations supplémentaires sont aussi versées pour répondre à des besoins particuliers et à des politiques ministérielles.

1.2 LA TAXE SCOLAIRE

Depuis 1990-1991, l'article 308 de la Loi sur l'instruction publique définit ainsi la détermination du produit maximal de la taxe scolaire : c'est la somme d'un montant de base par commission scolaire et du produit d'un montant par élève par le nombre d'élèves admissibles. Ce nombre d'élèves et l'évolution des montants de base et par élève sont définis par règlement annuel du gouvernement.

Le taux de la taxe scolaire est résultat du produit maximal de la taxe scolaire sur l'évaluation uniformisée. Ce taux ne doit pas dépasser 0,35 \$ par 100 \$ d'évaluation. Si le produit maximal de la taxe scolaire n'est pas comblé par les revenus de la taxe scolaire (taux multiplié par l'évaluation uniformisée), le Ministère verse une subvention de péréquation pour combler l'écart. Actuellement, sept commissions scolaires n'atteignent pas ce taux maximum (les cinq commissions scolaires de l'île de Montréal ainsi que les commissions scolaires des Découvreurs et des Laurentides).

En 2007-2008, la formule de la taxe scolaire a été revue afin de contrer les impacts sur les contribuables des hausses très importantes des valeurs foncières lors du dépôt des nouveaux rôles d'évaluation. Les modifications apportées sont les suivantes : l'étalement sur trois ans des variations des valeurs foncières; la limitation de la hausse du compte de taxe moyen à celle des dépenses financées par la taxe scolaire grâce à un gel de la subvention de péréquation permettant de donner un crédit de taxe aux contribuables; et la possibilité de payer le compte de taxe scolaire en deux versements s'il est de 300 \$ et plus.

2. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport finance plus de 70 p. 100 des dépenses d'investissement, le solde étant principalement autofinancé par les commissions scolaires à même leurs autres revenus. Les allocations du Ministère sont faites en vertu des règles budgétaires comprenant une allocation de base, des allocations supplémentaires et des allocations spécifiques. Ces deux dernières servent à répondre à des besoins particuliers comme l'ajout d'espace en formation générale des jeunes et en formation professionnelle, le maintien des bâtiments et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les dépenses d'investissements sont financées par le Ministère via le service de la dette.

ANNEXE 5

LES COMMISSIONS SCOLAIRES : RAPPEL HISTORIQUE

DES ORIGINES À LA CRÉATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES

L'organisation des services éducatifs au Québec a été et demeure un processus évolutif qui a pris plusieurs formes et subi différentes modifications au fil de l'histoire. Sous le régime français, l'évêque de Québec est l'autorité suprême en matière d'éducation, celle-ci étant alors assurée par les communautés religieuses (Ursulines, Séminaire de Québec, etc.), responsabilité qu'elles continueront d'assumer après 1760. La dimension religieuse figure également au cœur des premières réformes sous le régime britannique : la création du bureau de l'Institution royale en 1801 – qui devient en quelque sorte une commission permanente de l'éducation – permet la constitution des premières écoles anglophones protestantes.

Le besoin d'une organisation scolaire francophone plus conséquente inspire plusieurs tentatives de réforme durant la première moitié du XIX^e siècle. Une première approche, mise au point en 1824 avec l'adoption de la Loi des écoles de fabrique, avorte en raison de l'absence de soutien financier gouvernemental. Dès 1829, la Loi des écoles de syndicats met en place des écoles confessionnelles subventionnées catholiques et protestantes, assorties d'un mécanisme de gouvernance électif. Un accent encore plus prononcé sur le contrôle local distingue la réforme scolaire suivante, soit la création en 1841 d'un réseau d'écoles dirigées par des commissaires élus. Cependant, ces commissaires sont subordonnés au conseil municipal.

C'est en 1845 que sont instituées les commissions scolaires en tant qu'organismes indépendants de gouvernance locale. Cette réforme – contemporaine aux *School Acts* d'Egerton Ryerson dans le Haut-Canada – s'appuie sur les réalisations législatives précédentes pour désigner les commissions scolaires comme des organismes locaux indépendants supervisés par un surintendant de l'Instruction publique.

DE LA CONFÉDÉRATION AU RAPPORT PARENT

La ratification en 1867 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique enchâsse deux piliers majeurs de la gouvernance scolaire. En premier lieu, l'acte fondateur de la confédération canadienne reconnaît l'éducation comme une compétence provinciale exclusive. De cette reconnaissance découle la création, dès 1868, du ministère ou du département de l'Instruction publique du Québec. En second lieu, il assure la protection des écoles catholiques et protestantes. Ces balises politiques et constitutionnelles témoignent d'une reconnaissance de la nécessité que les établissements scolaires reflètent la réalité de leur milieu et qu'ils y soient profondément ancrés.

Le système de gouvernance scolaire adopté dans la foulée de la Confédération subit de nouvelles transformations à la suite de réformes favorisant une démocratisation du savoir. La loi adoptée en 1943 sous Adélard Godbout rend la fréquentation scolaire obligatoire pour tous les enfants âgés de 6 à 14 ans. En complément à cette avancée majeure, les gouvernements Godbout et Duplessis créeront, entre 1940 et 1961, pas moins de 40 écoles de métiers ou instituts de technologie, en plus de soutenir la construction accélérée d'écoles sur l'ensemble du territoire québécois durant cette période de forte croissance démographique.

La modernisation des établissements scolaires figure également au cœur de la Révolution tranquille. Dès 1961, le gouvernement Lesage institue la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, présidée par Mgr Alphonse-Marie Parent. Les travaux de cette commission ont permis la mise en place de réformes institutionnelles majeures. Soulignons, entre autres réalisations, la création du ministère de l'Éducation et du Conseil supérieur de l'éducation en 1964 et la formation de 64 commissions scolaires régionales l'année suivante.

VERS UNE GOUVERNANCE SCOLAIRE DE PROXIMITÉ

La volonté gouvernementale de régionalisation et de développement d'une approche territoriale se manifeste par la réduction du nombre de commissions scolaires, qui passent à 254 en 1971 alors qu'elles étaient 1 927 en 1948-1949. Les réformes de 1971 instituent également le principe du suffrage universel aux élections scolaires, illustrant la portée sociale et communautaire de plus en plus importante des commissions scolaires. L'adoption de la Loi sur l'instruction publique en 1988 accélère cette tendance en rendant la fréquentation scolaire obligatoire jusqu'à 16 ans, mais surtout en abrogeant les commissions scolaires régionales et en autorisant la création de commissions scolaires linguistiques plutôt que confessionnelles. Cette dernière mesure, qui reflète l'évolution du Québec, exige l'adoption d'un amendement constitutionnel, ce qui explique qu'elle ne sera mise en œuvre qu'en 1998.

La modernisation des structures de gouvernance scolaire québécoises se poursuit avec la tenue des États généraux sur l'éducation en 1996. Ceux-ci visent, notamment, à rapprocher les centres de décision des lieux d'action et à donner plus de responsabilités aux établissements d'enseignement. À leur conclusion, ce souci de proximité et d'identification aux réalités sociétales mène à la création des conseils d'établissement, à l'institution des commissions scolaires linguistiques et à la réduction du nombre de commissions scolaires à 72, dont 3 ont un statut particulier.

