



**Revoir la démocratie et la
gouvernance des commissions
scolaires afin d'assurer une
éducation de qualité, juste et
égalitaire**

**Mémoire présenté dans le cadre du
Forum sur la démocratie et la
gouvernance des commissions
scolaires des 20 et 21 février 2008**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Version du 18 février 2008



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente quelque 155 000 membres, dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent environ 230 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Une réflexion basée sur nos valeurs

Les dernières élections scolaires en 2007 ont été le prétexte pour relancer le débat sur l'avenir des commissions scolaires au Québec, débat alimenté par l'Action démocratique du Québec (ADQ) qui souhaiterait faire disparaître ces structures scolaires intermédiaires. À la fin de novembre, la Centrale s'est engagée avec ses instances dans une réflexion sur cette question. Cette réflexion s'est appuyée sur les valeurs promues et défendues par les membres de la Centrale.

Dans la même période, la ministre de l'Éducation lançait une consultation sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires et invitait la CSQ à exprimer son point de vue sur ce sujet. Pour ce faire, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) a fourni un document où l'on retrouve quatre thèmes¹ sur lesquels la ministre souhaite se pencher lors du Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires des 20 et 21 février 2008.

Même s'il n'y a pas présentement en nos rangs une volonté de remise en question de l'existence des commissions scolaires, le *statu quo* n'est toutefois pas une option envisagée. Ce qui est souhaité à court terme, c'est une transformation importante des commissions scolaires afin que les services offerts répondent aux besoins des élèves, du personnel de l'éducation, des parents et de la population en général. Cette transformation ne doit pas mener à une plus grande décentralisation, jugée créatrice d'inégalités, mais plutôt à un encadrement plus serré du MELS sur les commissions scolaires, à une gouvernance plus transparente et à une reddition de comptes mieux assumée par ces dernières ainsi qu'à une démocratie scolaire plus respectueuse des élèves, du personnel scolaire et des parents.

Le débat qui se fait présentement sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires doit être une occasion pour le MELS de revoir ses propres manières de gouverner l'éducation au Québec. Les très grandes difficultés du ministère à piloter l'éducation constituent un symptôme inquiétant des effets non voulus d'une décentralisation qui a fort probablement atteint ses limites.

Comme nous le soulignons déjà il y a dix ans dans notre *Déclaration de principes sur l'éducation*, la distribution des pouvoirs et des responsabilités entre les différents paliers de l'éducation publique « doit assurer la cohérence, l'équité,

¹ Ces thèmes sont : 1. Le rôle éducatif, social, culturel et économique de la commission scolaire dans sa région 2. La démocratie scolaire et la valorisation de la participation aux élections 3. La transparence et la rigueur de la gestion dans les commissions scolaires en vue d'une reddition de comptes axée sur les résultats 4. Le financement des commissions scolaires et la fiscalité scolaire.

la participation, la coopération et viser la réussite éducative ». Nous croyons que ces balises demeurent toujours pertinentes.

1. Rôle éducatif, social, culturel et économique de la commission scolaire

Les commissions scolaires traversent une crise majeure de légitimité qui interroge fortement le rôle qu'elles auront à jouer dans le futur. Les reproches sont nombreux : on critique leurs lacunes sur le plan de la gestion, leur arbitraire dans le domaine des relations du travail, leur manque de transparence, le faible taux de participation de la population aux élections scolaires, etc. Les transformations des relations entre les paliers de l'éducation dans les dix dernières années sont venues brouiller davantage les cartes pour tous les intervenants en éducation. Qui fait quoi, dans quel but et pour qui ? Certes, on invoque toujours l'intérêt de l'élève pour asseoir le *statu quo* ou pour réclamer des changements importants. Dans les faits cependant, les élèves, le personnel et les parents semblent faire les frais d'un manque de précision dans le partage des pouvoirs, des rôles et des responsabilités entre les paliers de l'éducation.

Pour notre part, nous pensons que la distribution des pouvoirs et des responsabilités entre ces paliers doit assurer la cohérence, l'équité, la participation, la coopération et viser la réussite éducative. C'est en fonction de ces objectifs qu'il faut s'interroger sur le rôle de l'État en éducation, sur la mission des commissions scolaires, sur l'autonomie à confier aux établissements et sur les collaborations avec les parents et la communauté.

Trois points retiennent particulièrement notre attention dans cette partie, soit :

- l'inscription de l'équité dans la mission des commissions scolaires ;
- la révision de la distribution des pouvoirs entre les paliers de l'éducation ;
- la valorisation de la mission publique des commissions scolaires.

Inscrire le principe d'équité au cœur de la mission des commissions scolaires

La Loi sur l'instruction publique (LIP) parle de fonctions et de responsabilités en ce qui a trait aux commissions scolaires (art. 208 à 301) et réserve le terme de mission (instruire, socialiser et qualifier) pour les établissements (art. 36). Cette absence de définition claire au regard de la mission des commissions scolaires a donné lieu à des interprétations quant aux rôles et aux responsabilités qu'elles doivent assumer dans leur milieu.

Le plus souvent, les commissions scolaires définissent dans leur plan stratégique une mission basée sur la prestation de services éducatifs aux jeunes et aux adultes en tenant compte de la diversité sociale, culturelle, économique et géographique de la population qu'elles desservent. Dans ce cadre, les commissions scolaires organisent et offrent des services à la population dans les domaines social, culturel, sportif, scientifique et communautaire. Elles offrent également des services de garde dans les écoles primaires, interviennent dans

la formation de la main-d'œuvre, offrent des services aux entreprises et concluent des ententes avec les municipalités.

Parmi les responsabilités importantes des commissions scolaires, et ce qui doit constituer selon nous le cœur de leur action, c'est leur devoir de répartir équitablement les ressources entre leurs établissements, en tenant compte des besoins exprimés par ces derniers et des inégalités sociales et économiques sur leur territoire. Or, la décentralisation plus poussée vers les commissions scolaires et les établissements dans les dix dernières années ne nous permet pas de croire que cela s'est fait dans le respect du principe de l'équité, comme le montre à l'évidence le développement des projets pédagogiques sélectifs dans les écoles publiques.

Les commissions scolaires doivent non seulement assurer une répartition équitable des ressources entre les établissements sous leur responsabilité, mais elles doivent également tenir compte de ce principe dans l'organisation de leur offre de services aux élèves. Les commissions scolaires doivent se faire un devoir de réduire le plus possible les inégalités entre les établissements, mais elles doivent également s'engager à le faire entre les élèves. L'égalité des chances et la réussite du plus grand nombre exigent que l'on mette un frein à la hiérarchisation croissante de l'éducation publique à laquelle conduit la multiplication des projets particuliers qui sélectionnent leurs élèves sur la base de leur performance scolaire.

Cela implique que les commissions scolaires devront avoir la capacité d'encadrer plus fortement les décisions des établissements et de leur conseil d'établissement afin de réduire le plus possible les effets négatifs de ces décisions en matière de discrimination, d'exclusion et de ségrégation.

Nous souhaitons une clarification et une inscription de la mission des commissions scolaires dans la Loi sur l'instruction publique (LIP). Cette mission devra :

- viser à réduire le plus possible les inégalités sociales et économiques entre les élèves et les établissements ;**
 - respecter le principe d'équité dans l'offre de services aux élèves et dans la répartition des ressources entre les établissements ;**
 - comporter une capacité plus grande des commissions scolaires à encadrer les pratiques qui sont génératrices d'inégalités scolaires et sociales dans les établissements sous leur responsabilité.**
-

Mieux établir une distribution des rôles et des responsabilités

Trois phénomènes ont modifié la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de la structure scolaire depuis 1997 et ont renforcé l'imprécision quant à la mission des commissions scolaires. La fusion des commissions scolaires constitue une des transformations majeures dans le système d'éducation de la dernière décennie. Avec l'adoption de la loi 109 en 1997, elles sont passées de 160 à 72. Cette réduction du nombre de commissions scolaires s'est traduite par un accroissement important de leur taille et une diminution du lien de proximité avec leur milieu. Il en résulte une impression que les actions des commissions scolaires, tant chez le personnel des établissements que chez les parents, répondent moins aux besoins de leur milieu.

L'adoption de la loi 180, en 1998, visant la création des conseils d'établissement est venue définir un ensemble de pouvoirs et de responsabilités relevant dorénavant de l'établissement. Nombre de décisions relèvent maintenant des conseils d'établissement. Ils se prononcent sur les choix des établissements touchant l'application du régime pédagogique. Ils débattent des priorités en matière de services complémentaires et particuliers et approuvent la mise en place de tout programme particulier dans une école (par exemple, un programme sport-études) et l'allocation interne des ressources budgétaires de façon à faire correspondre l'usage des moyens aux choix retenus en priorité.

Il y a enfin l'adoption de la loi 124, en 2002, qui a donné de nouvelles responsabilités aux commissions scolaires (plan stratégique) et aux établissements (projet éducatif et plan de réussite). Quoique influencé par les orientations du plan stratégique de la commission scolaire, le projet éducatif des écoles et des centres vient confirmer la marge de liberté plus grande des établissements dans la définition de leurs priorités d'action.

Par ailleurs, la capacité du MELS à piloter l'éducation montre depuis de nombreuses années des signes de faiblesse. En fait, le ministère ne semble pas en mesure de prendre la place qu'il devrait occuper alors que les établissements ont de plus en plus de pouvoirs. Les commissions scolaires, entre les deux, sont perdantes. Elles n'ont plus l'appui du ministère dans certains domaines de gestion dont elles sont responsables et ne peuvent imposer une façon de faire aux établissements qui sont autonomes par rapport à certains aspects de ces mêmes domaines.

L'adaptation scolaire est un bon exemple de cette dynamique. La commission scolaire reçoit le budget du MELS, doit mettre en place des programmes et engager du personnel. Mais, c'est l'établissement qui élabore les plans d'intervention et qui détermine leurs besoins et leurs priorités d'action. Il y a un comité pour les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) dans l'établissement et un autre à la commission scolaire. Ce dernier comité fait des recommandations à la commission scolaire et

ce sont des recommandations qui s'adressent souvent aux établissements qui, eux, peuvent en disposer selon leurs priorités d'action.

La commission scolaire n'est pas qu'un organisme de gestion, c'en est un de coordination, et plus il y a de pouvoirs décentralisés vers les établissements, plus cette coordination est difficile. L'imprécision quant aux rôles, aux responsabilités et aux pouvoirs des uns et des autres donne l'impression que les luttes de pouvoir priment très souvent sur la recherche de solutions qui seraient les mieux adaptées aux besoins des élèves, du personnel, des parents et de la population. Il faut mettre un terme à la décentralisation accrue qui fait en sorte qu'il y a présentement 3 000 petits ministères de l'Éducation qui mènent la barque éducative au Québec.

Nous croyons que le gouvernement doit saisir l'occasion de la réflexion sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires pour recentrer la gestion du système éducatif en :

- **redonnant au MELS les moyens d'orienter pleinement l'éducation ;**
- **renforçant son encadrement auprès des commissions scolaires ;**
- **donnant aux commissions scolaires la capacité d'encadrer de manière plus serrée les décisions des conseils d'établissement et les pratiques dans les établissements scolaires.**

Valoriser la mission publique des commissions scolaires

Le financement public constitue la principale source de financement des commissions scolaires, ce qui leur confère d'emblée une mission publique. Par ailleurs, elles représentent un élément structurant du tissu social. Le maintien de la dernière école de village et le projet des écoles éloignées en réseau sont deux exemples de cette action structurante.

Compte tenu de l'importance très grande de l'école dans l'ensemble des services de proximité dans les villages, la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ), comme la CSQ par ailleurs, a vigoureusement défendu l'idée que les petites écoles devaient faire l'objet d'un traitement spécial devant le groupe de travail sur la dernière école de village, en 2002. Ces demandes ont mené à la mise en place d'une règle budgétaire spéciale allouant des fonds supplémentaires pour maintenir la dernière école de village.

Le projet Les écoles éloignées en réseau vise à contrer les effets négatifs de la baisse démographique en région sur le maintien des écoles de village. Par la mise en réseau de plusieurs petites écoles de village d'une même commission

scolaire, par les outils informatiques (webcam, plateforme interactive, groupes d'échanges et de discussions, activités d'apprentissage à distance en temps réel, etc.), plusieurs petites écoles de village peuvent maintenir une meilleure qualité de leurs activités éducatives tout en renforçant, par la même occasion, le maintien des services de proximité essentiels à la survie des petits villages.

Toutefois, un ensemble de pratiques observées depuis de nombreuses années dans les commissions scolaires vont dans le sens contraire de leur mission publique. La sous-traitance et la privatisation de plusieurs services offerts par les commissions scolaires en sont des exemples. On peut penser aussi, à ce chapitre, aux partenariats public-privé qui prennent forme dans les établissements sous la responsabilité des commissions scolaires.

Le développement des services dans les commissions scolaires doit également se faire dans le respect des différentes catégories de personnel (enseignant, professionnel et de soutien) appelés à travailler dans ces services. Dans les établissements, les cafétérias des écoles secondaires, l'entretien ménager, les imprimeries, l'entretien des bâtiments et l'informatique sont parmi les premières cibles des disciples des partenariats public-privé (PPP). Ces partenariats ne sont ni plus ni moins que de la privatisation de services, de l'impartition et de la sous-traitance. L'objectif du secteur privé est de faire des profits, alors que la mission des commissions scolaires doit se centrer sur les services à offrir aux élèves dans le respect de la mission de l'éducation publique.

D'autres pratiques de gestion discréditent socialement les efforts des commissions scolaires dans d'autres domaines. L'exemple des bibliothèques scolaires est éloquent à ce chapitre. Le personnel des bibliothèques multiplie les initiatives pour inciter les jeunes à des activités de lecture, malgré des moyens restreints. Il faut donc s'assurer que les sommes dévolues aux bibliothèques se rendent bel et bien dans celles-ci.

Pourtant, malgré un investissement de 75 millions de dollars depuis les quatre dernières années pour l'achat de livres, aucune somme n'a été prévue pour l'embauche et le maintien des postes de bibliothécaire ou de spécialiste en moyens techniques d'enseignement. Dans les écoles primaires, c'est souvent à des bénévoles non qualifiés que les commissions scolaires confient la responsabilité du classement des nouveaux livres ou nouvelles collections, et c'est selon leur disponibilité qu'ils en font le traitement de façon très aléatoire. Le personnel qualifié se doit d'être au cœur de l'amélioration des services rendus aux élèves. Le rôle des commissions scolaires est important à ce chapitre.

La CSQ considère qu'il y a là un enjeu important en ce qui concerne, notamment, les écoles des milieux défavorisés. C'est une condition incontournable pour favoriser la réussite de jeunes provenant de ces milieux qui ne trouvent pas toujours dans leur famille des mesures incitatives à la lecture et un accès aux livres nécessaires au développement des compétences dans ce

domaine. C'est aussi une question de justice sociale pour ces élèves vivant des inégalités sociales et scolaires.

Si l'on veut réduire les écarts entre les élèves provenant de milieux aisés socialement et ceux de milieux défavorisés, il faudra résolument prendre le parti des seconds. Et à ce chapitre, les commissions scolaires ont une responsabilité à laquelle elles ne peuvent échapper.

Nous reconnaissons l'apport des commissions scolaires dans la structuration du tissu social, notamment en milieu rural. Toutefois, l'image de ces dernières est ternie socialement par des pratiques de gestion parfois douteuses des allocations gouvernementales et par un recours inapproprié à des bénévoles dans la prestation de services. Dans ce cadre, la CSQ demande que le MELS :

- affirme le caractère public des commissions scolaires dans une éventuelle clarification de leur mission ;**
 - s'assure de la diligence des commissions scolaires à mettre en œuvre les programmes financés par l'État et destinés à des activités jugées prioritaires par ce dernier ;**
 - demande aux commissions scolaires qu'elles favorisent l'embauche de personnel qualifié en ce qui touche l'offre de services aux élèves et que cette embauche soit privilégiée à toute forme de sous-traitance, d'impartition ou de partenariat public-privé (PPP).**
-

2. La démocratie scolaire et la valorisation de la participation aux élections

Faire de la très faible participation aux élections scolaires un indice de l'inutilité des commissions scolaires démontre très certainement un problème d'analyse. Ce qu'indique plutôt cette faible participation, c'est un désintérêt prononcé de la population pour des élections où peu d'enjeux émergent, où les candidates et les candidats sont inconnus dans la plupart des cas, où leur rôle au sein des commissions scolaires est également mal connu. Toute initiative visant à rehausser la participation aux élections scolaires devra tenir compte de ces aspects.

Par ailleurs, la démocratie scolaire recouvre deux volets qu'il importe de distinguer, soit la démocratie représentative (les élections scolaires) et la démocratie participative (le pouvoir d'influence). Les faibles taux de participation aux élections scolaires indiquent clairement que la démocratie scolaire représentative est au bord de l'inanition et qu'un coup de barre très important devra être donné.

Dans l'état actuel des choses, cependant, il n'est pas certain que les mesures généralement avancées pour renforcer la participation aux élections scolaires puissent avoir un effet à long terme. Somme toute, si le désintérêt de la population envers les élections scolaires devait être encore plus grand, elles deviendraient d'elles-mêmes obsolètes.

Le renforcement de la démocratie représentative repose en fait sur une plus grande efficacité de la démocratie participative, notamment celle liée à l'action du conseil des commissaires. La place et le rôle du conseil des commissaires et des commissaires eux-mêmes constituent le maillon le plus faible de cette démocratie participative.

Le côté très formel et fermé des réunions des conseils des commissaires, la difficulté à obtenir de l'information auprès des commissaires lorsque des enjeux émergent, le devoir de réserve de ces derniers qui entre en contradiction avec leur devoir de transparence, leur méconnaissance des besoins du milieu et du personnel qui travaille dans les établissements dans bien des cas, les problèmes d'image publique générés par de mauvaises décisions en matière de gestion, une reddition de comptes déficiente sont parmi les éléments qui poussent à interroger la pertinence des conseils des commissaires, l'élection au suffrage universel des commissaires et, conséquemment, les élections scolaires.

Deux éléments retiennent notre attention dans cette partie, soit :

- apporter un nouveau souffle à la démocratie représentative ;
- renforcer le maillon faible de la démocratie participative.

Une démocratie représentative au bord de l'inanition

S'il est vrai que le taux de participation aux élections est un bon indicateur de santé démocratique, il faut admettre que la démocratie représentative scolaire se porte mal au Québec. Les dernières élections scolaires le montrent à l'évidence (taux de participation de 7,9 % pour la province et 3,9 % pour Montréal). La situation n'est pas nouvelle puisque le taux de participation aux élections scolaires chute continuellement depuis près d'une vingtaine d'années.

Une analyse plus poussée des résultats comparés des élections scolaires de 2003 et de 2007 indique que la baisse du taux de participation touche essentiellement les commissions scolaires francophones, passant de 8,4 % en 2003 à 7,9 % en 2007. Les commissions scolaires anglophones enregistrent, quant à elles, une hausse de la participation, passant de 14,3 % en 2003 à 16,7 % en 2007. On note, par ailleurs, une augmentation du nombre de commissaires élus par scrutin et une diminution conséquente du nombre de ceux élus sans concurrent.

La chute de la participation aux élections scolaires n'est pas un phénomène propre au Québec, car la plupart des pays occidentaux connaissent une situation similaire. Cette chute de participation n'est pas non plus circonscrite aux élections scolaires, car tous les types de scrutin se heurtent à la même réalité (scrutin municipal, provincial ou fédéral). C'est donc un déficit démocratique généralisé qui est observé dans les sociétés occidentales².

Il appert que c'est dans les pays où les élections scolaires ont lieu en même temps que les élections municipales que l'on observe une participation plus élevée aux élections scolaires. Comme le souligne Jean-Pierre Proulx, « l'élection qui est jumelée à une autre et pour laquelle les électeurs manifestent un plus grand intérêt en bénéficie, comme l'indique l'expérience américaine et comme c'est probablement le cas aussi en Ontario³ ». C'est dans ce cadre que la CSQ, à l'instar d'autres intervenants en éducation, préconisait, dans son avis sur la démocratie scolaire en 2005, que les deux scrutins se tiennent en même temps.

Si l'idée de faire augmenter le taux de participation aux élections scolaires en les jumelant aux élections municipales semble un moyen pertinent à court terme, on doit s'interroger sur les effets à long terme d'une telle mesure. Comme les élections municipales connaissent elles-mêmes leur lot de difficultés en matière de participation, quel impact pourraient-elles avoir sur les élections scolaires dans le long terme ? Par ailleurs, les candidates et les candidats aux élections

² Dominic Duval (2005). *Recension des écrits sur la participation électorale*. Québec : Le Directeur général des élections du Québec, 130 pages.

³ Jean-Pierre Proulx (2001). *Démocratie scolaire et participation. Étude comparative de cinq systèmes électoraux*, Montréal : Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, 62 p.

scolaires seront-ils mieux connus qu'ils ne le sont actuellement s'il y a jumelage des deux élections ? Les gens n'ajouteront-ils pas un « X » à un nom totalement inconnu ? Cela assure-t-il la présence de personnes plus compétentes dans la gestion du réseau scolaire ? Ne retrouverait-on pas les mêmes candidates et candidats qu'aujourd'hui ou croit-on que le jumelage de deux élections encouragera la présence de nouvelles candidatures plus intéressantes ?

Le jumelage des deux élections est donc un moyen à court terme d'augmenter la participation aux élections scolaires. Mais il faudra en même temps trouver les moyens de mieux faire connaître les candidates et les candidats aux élections scolaires et les enjeux éducatifs qui pourraient intéresser la population. Il est reconnu que l'absence d'enjeux autour des élections scolaires est une dimension importante de la désaffectation de la population à l'égard de ces dernières. Un enjeu se définit par rapport à ce qu'on peut perdre ou gagner. Or, pour la majorité des gens, il n'y a rien à perdre ou à gagner en allant voter aux élections scolaires.

Au-delà du meilleur modèle de jumelage d'élections à mettre en œuvre, comment procéder pour faire émerger les enjeux éducatifs et favoriser les débats autour de l'éducation lors des élections ? Est-ce qu'une diffusion plus importante de l'information de la part des commissions scolaires, des candidates et des candidats et du Directeur général des élections du Québec (DGEQ) pourrait favoriser l'émergence d'enjeux et de débats autour de l'éducation lors des élections scolaires ?

Un meilleur financement permettrait de mieux faire connaître les enjeux éducatifs de la circonscription brigüée par la candidate ou le candidat aux élections scolaires. Cette question du financement des élections scolaires devrait faire l'objet d'un examen attentif. La situation qui prévaut actuellement crée des difficultés, par exemple sur le plan de l'information, car les remboursements pour les dépenses encourues sont minimales. En effet, le financement ne permet pas, pour le moment, à une candidate ou à un candidat de couvrir les dépenses générées par un véritable travail d'information auprès de la population de sa circonscription.

Pendant la période électorale, les dépenses électorales autorisées des candidates et des candidats sont soumises à un maximum. La loi définit une dépense électorale comme étant le coût de tous les biens et services utilisés pendant la période électorale par les candidats pour favoriser leur élection.

Le maximum est établi à partir d'un montant de base de 2 700 \$ majoré de 0,42 \$ par personne inscrite à la liste électorale de la circonscription concernée⁴.

Sur les plans provincial et municipal, les donateurs peuvent obtenir un crédit d'impôt pour leurs dons à une candidate ou à un candidat. Aux élections scolaires, l'électeur-donateur ne peut bénéficier d'un crédit d'impôt. Peut-on penser qu'en accordant le même bénéfice aux électeurs-donateurs aux élections municipales, cela pourrait favoriser un meilleur financement de celles-ci ?

La rémunération des commissaires scolaires devrait également faire l'objet d'une attention particulière. C'est le conseil des commissaires qui détermine la rémunération des commissaires en se basant sur des balises déterminées par le gouvernement qui fixe, par décret, le montant maximal pouvant être versé. La rémunération de base d'un commissaire peut varier de 3 000 à 5 000 dollars dans le cas des commissions scolaires de moins de 50 000 élèves. Elle peut être supérieure à 11 000 dollars dans le cas d'une commission scolaire comptant 50 000 élèves ou plus. Pourrait-il être plus facile d'attirer plus de personnes à briguer un poste de commissaire avec une rémunération plus élevée ?

Certains soulèvent que la politisation des élections scolaires pourrait favoriser une plus grande participation. La formation de partis politiques est actuellement interdite par la législation scolaire. Pour l'heure, seuls les candidats indépendants et le regroupement de candidats en équipes sont reconnus. Une équipe n'a toutefois pas le droit de solliciter des contributions au nom des candidats au poste de commissaire. Elle ne peut contracter d'emprunt ou effectuer des dépenses, sauf si ces dépenses sont au préalable autorisées par chacun des candidats.

À la différence d'un parti politique, une équipe est reconnue uniquement pour la prochaine élection générale ainsi que pour toute élection partielle qui pourrait avoir lieu par la suite, jusqu'à l'élection générale subséquente. Selon Marcel Blanchet de la DGEQ, en agissant ainsi, le législateur a voulu empêcher la « politisation » de la mission de l'éducation. Il a préféré ne pas polariser les positions sur les questions éducatives.

Par ailleurs, il ne semble pas qu'une action politique visant à favoriser la création de partis politiques scolaires soit souhaitable pour le moment, puisque la culture politique québécoise n'a jamais été favorable à la politisation du secteur. Même la formation d'équipes électorales scolaires n'a pas d'incidence sur le taux de

⁴ Mentionnons qu'un candidat qui a été élu ou qui a obtenu au moins 15 % des votes donnés lors de l'élection au poste visé a droit, sous certaines conditions, au remboursement d'une partie de ses dépenses électorales par le directeur général de la commission scolaire. Ainsi, pour les premiers 500 dollars de dépenses, le remboursement est égal à 75 % de ces dépenses et tout excédent est remboursé à 50 %. Toutefois, le remboursement ne peut excéder le montant des dettes découlant de ses dépenses électorales et le montant de sa contribution personnelle.

participation comme le montre l'exemple montréalais où il existe depuis 1973 de telles formations.

Dans le but de favoriser à court terme la participation aux élections scolaires, tout en étant conscient que toute solution en ce sens devra s'accompagner d'actions visant à faire émerger des enjeux éducatifs et favoriser les débats autour de l'éducation lors des élections scolaires, le gouvernement doit :

- **autoriser la tenue des élections scolaires et municipales en même temps ;**
 - **revoir le financement des élections scolaires à la hausse afin de favoriser une diffusion plus importante de l'information de la part des commissions scolaires, des candidates et des candidats et du Directeur général des élections du Québec (DGEQ) sur les enjeux éducatifs et le processus électoral ;**
 - **permettre un crédit d'impôt pour les dons aux candidates et aux candidats aux élections scolaires, comme cela se fait aux paliers municipal, provincial et fédéral ;**
 - **évaluer la question de la rémunération des commissaires de manière à attirer plus de candidates et de candidats désirant s'engager dans la gestion scolaire.**
-

Le conseil des commissaires : le maillon faible de la démocratie scolaire

Le faible taux de participation aux élections scolaires ne démontre pas un désintérêt de la population envers les commissions scolaires, mais plutôt envers les commissaires eux-mêmes. Les résultats d'un sondage mené par le Conseil supérieur de l'éducation en 2006 auprès de la population indiquent que 38 % des répondants ne connaissent pas l'existence des élections scolaires et seulement 25 % associent les commissaires à des représentants de la population. En plus de la méconnaissance du grand public concernant le rôle des commissaires, certains élus scolaires auraient eux-mêmes une « compréhension erronée de leur rôle » et défendraient « d'autres intérêts que ceux des élèves⁵ ».

Sans remettre en cause l'engagement des commissaires et leur volonté d'agir au mieux de leur connaissance, il faut admettre que bien des commissaires connaissent mal l'éducation. Ils ne savent pas ce que c'est que de gérer une

⁵ Conseil supérieur de l'éducation (2006), *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, Québec : CSE. 111 p.

école, ils ont une idée minimaliste des différences entre les diverses catégories de personnel et encore moins entre les classes d'emplois d'une même catégorie de personnel, ils ne connaissent pas bien les programmes ni les conventions collectives, n'ont que très peu de notions des difficultés que les élèves peuvent rencontrer. La démocratie scolaire pourrait gagner en vigueur en valorisant le rôle des commissaires. En fait, il est nécessaire d'attirer des personnes engagées dans leur communauté, qui connaissent bien les besoins de leur milieu et qui sont en mesure de rendre des comptes aux citoyens qu'elles représentent.

Ainsi que la CSQ l'a déjà affirmé dans son avis au Conseil supérieur de l'éducation en 2005 sur la démocratie scolaire, le rôle des commissions scolaires doit être axé sur les aspects organisationnel, administratif et financier ainsi que sur l'élaboration de politiques générales et de gestion. Les commissions scolaires doivent également jouer un rôle déterminant à l'égard de la répartition des ressources sur leur territoire dans une perspective d'égalité des chances et de réussite éducative.

Il semble également que les codes d'éthique auxquels sont soumis les commissaires scolaires contiendraient de fortes restrictions en matière de liberté d'expression sur la place publique. En fait, nous nous demandons comment concilier un devoir de réserve avec une volonté de transparence. Comment des commissaires qui sont redevables aux électeurs de leur circonscription peuvent-ils les informer adéquatement si le devoir de réserve les menotte ?

Afin d'améliorer le caractère démocratique du processus décisionnel et de favoriser la participation des citoyennes et des citoyens, il serait également pertinent que les commissions scolaires, par leur conseil des commissaires, soient incitées à tenir des audiences publiques annuelles sur les politiques éducatives, générales, organisationnelles et de gestion ainsi que sur les grands enjeux éducatifs. Ne serait-ce pas là, en outre, une occasion pour les membres des conseils des commissaires de situer les décisions qu'ils sont appelés à prendre dans une perspective plus large ?

Si nous sommes persuadés qu'il est avantageux pour l'école, la commission scolaire et l'éducation en général que le plus grand nombre possible de citoyennes et de citoyens puissent non seulement s'engager dans les débats, mais aussi faire adopter leurs positions majoritaires, alors tentons tout pour que leur voix soit entendue, maintenons les conseils des commissaires, prenons les moyens pour encourager le vote aux élections scolaires, tenons des réunions de quartier sur les enjeux éducatifs et sur les principales orientations des commissions scolaires.

Toutes les catégories de personnel doivent être encouragées à se présenter à toutes les instances de participation des commissions scolaires (conseils des commissaires, conseils d'établissement, comités, agir comme ressource auprès

d'un comité de parents, etc.), à y donner leurs opinions, y présenter leurs recommandations, y débattre des enjeux, ensemble. C'est le moyen plus certain non seulement de maintenir, mais d'augmenter la qualité des services.

Dans l'état actuel des choses, les réunions des conseils des commissaires ne permettent pas cette participation démocratique ni une reddition de comptes qui puisse satisfaire les différentes catégories de personnel. Dans ce cadre, la CSQ réclame des postes réservés au personnel scolaire au conseil des commissaires afin que ces derniers profitent de l'expertise de celles et de ceux qui font l'éducation au quotidien et pour permettre une meilleure reddition de comptes au personnel des établissements. La nomination à ces postes réservés pourrait s'effectuer par l'entremise d'une élection par les pairs, comme cela se fait dans les conseils d'administration des cégeps.

Étant donné que le conseil des commissaires constitue le maillon faible de la démocratie scolaire, la CSQ demande au gouvernement :

- que les commissaires soient formés sur les différents aspects de la vie scolaire des établissements, notamment sur les besoins des élèves, sur les conditions d'exercice du personnel, sur les programmes et sur les aspects financiers et organisationnels ;**
 - que les commissaires soient sensibilisés à l'égard de la répartition des ressources sur leur territoire dans une perspective d'égalité des chances et de réussite éducative ;**
 - que le devoir de transparence des commissaires scolaires prime sur leur devoir de réserve ;**
 - que les conseils des commissaires soient invités à tenir plus de consultations auprès du public par des séances d'information ou de consultation sur les politiques éducatives, organisationnelles et de gestion ainsi que sur les grands enjeux éducatifs auxquels doit faire face la commission scolaire ;**
 - que des postes réservés soient accordés au personnel scolaire au conseil des commissaires sur le modèle de ce qui se fait dans les conseils d'administration des cégeps.**
-

3. La transparence et la rigueur de la gestion dans les commissions scolaires en vue d'une reddition de comptes axée sur les résultats

Si les élections scolaires sont présentées comme le signe d'une crise de légitimité des commissions scolaires pour la population en général, les problèmes de transparence et de rigueur dans la gestion des commissions scolaires sont au cœur des critiques adressées par celles et ceux qui vivent l'éducation au quotidien.

Par ailleurs, les termes *imputabilité*, *responsabilité* et *reddition de comptes* font dorénavant partie du vocabulaire des gestionnaires scolaires. Il n'est toutefois pas certain que les pratiques de gestion et les moyens mis en œuvre pour rendre publics les processus de distribution des ressources au sein des commissions scolaires soient en concordance avec les intentions de départ.

Notre attention dans cette partie porte sur les points suivants :

- l'autonomie de gestion des commissions scolaires et la transparence ;
- les résultats attendus des commissions scolaires et leur reddition de comptes.

Autonomie de gestion et transparence

L'autonomie de gestion se place dans cette tendance plus large qu'est la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités des organes centraux (ministère de l'Éducation, par exemple) vers des structures intermédiaires (commissions scolaires, par exemple). Cette autonomie de gestion s'est particulièrement accrue ces dernières années vers les commissions scolaires et vers les établissements. Le bilan de cette décentralisation des pouvoirs et des responsabilités est mitigé. S'il est possible de dire, selon les données disponibles, que la création des conseils d'établissement a permis une meilleure gestion des affaires scolaires dans les établissements, certains autres changements nous inquiètent plus.

Par exemple, l'adoption de la loi 73, sanctionnée le 17 décembre 2004 par le gouvernement, délègue aux commissions scolaires le pouvoir de déroger à la liste des matières prévues au régime pédagogique pour favoriser le développement de projets particuliers, ce qui constitue, selon nous, un encouragement à la prolifération de projets pédagogiques sélectifs et à l'accroissement des inégalités scolaires.

Dans son avis portant sur la diversification de la formation au secondaire, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) affirme que : « La multiplication des projets pédagogiques particuliers et la croissance des pratiques de sélection des élèves sur la seule base du rendement scolaire ont une incidence sur les objectifs de démocratisation, d'accessibilité et d'égalité des chances assignés au

système scolaire québécois. En l'absence de balises claires pour encadrer l'offre des projets, le CSE craint la disparition d'une école riche de sa diversité et ouverte à tous. »

Pendant que l'on s'évertue dans certains milieux à convaincre des bienfaits de l'intégration en classe ordinaire des élèves en difficulté, on met en œuvre des projets pédagogiques sélectifs qui ont pour effet d'exclure les bons élèves. Le libre choix de l'école par les parents a des effets similaires. Ce sont les écoles des milieux défavorisés qui en souffrent le plus, devenant en certains cas des écoles ghettos.

Par exemple, à Montréal, en 2006-2007, 55 % des élèves ne vont pas à l'école qui leur est assignée en fonction de leur adresse. On les retrouve plutôt dans une école à vocation particulière, en sciences, en arts, en éducation internationale dans 22 % des cas ; les autres 33 % vont dans une école qui n'est pas la leur parce que bien souvent, elle a une meilleure réputation⁶.

La question des frais exigés des parents démontre aussi que l'autonomie de gestion doit être fortement encadrée. Dans un article publié dans *Nouvelles CSQ* d'octobre dernier, il est clairement établi que des commissions scolaires exigent des frais des parents en contrevenant à la Charte des droits et libertés de la personne et à la Loi sur l'instruction publique, et ce, malgré des balises très claires édictées par le gouvernement en 2002.

Comme le souligne la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, les commissions scolaires et le MELS ont la responsabilité de s'assurer que leur politique concernant les frais exigés des parents respecte la Charte et la LIP. Si certaines commissions scolaires font bonne figure à ce chapitre, plusieurs autres devront s'amender.

Sur la base de son analyse, la Commission adresse pas moins de douze recommandations aux commissions scolaires et quatre au MELS afin d'assurer à tous les enfants du Québec un accès égal au matériel et aux services éducatifs sans discrimination. La Commission demande notamment que les conseils d'établissement soient sensibilisés au principe de gratuité de l'instruction publique, que les commissions scolaires abolissent les pratiques et les frais scolaires illégaux et qu'elles élaborent des règles d'encadrement pour les frais de transport du midi et les frais de participation à un projet éducatif particulier ou à un programme de formation professionnelle.

Plusieurs pratiques liées à la gestion des enveloppes budgétaires soulèvent également de nombreuses inquiétudes et frustrations. À ce chapitre, il serait souhaitable que les commissions scolaires fassent preuve de plus de

⁶ Nous ne possédons pas de données sur les autres régions du Québec, mais on peut penser que dans les grands centres urbains on pourra retrouver une réalité similaire.

transparence. La mise en place des comités paritaires au niveau de la commission scolaire a permis de répondre en partie au questionnement des enseignantes et des enseignants sur l'utilisation des sommes dévolues à certains programmes, comme c'est le cas notamment pour le financement des services aux élèves handicapés, ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA). Ce type d'information n'est pas disponible pour le moment pour le personnel professionnel et de soutien.

Cette transparence doit également orienter fortement les interventions des commissaires. Comme nous l'avons mentionné dans un avis précédent, « une fois élus, les commissaires prennent des décisions lourdes de conséquences sur les élèves et le personnel. Les commissaires se permettent de gérer les commissions scolaires en ne plaçant pas toujours les élèves au centre de leurs décisions, tout en cherchant à contourner les conventions collectives en vigueur ou, à tout le moins, à en réduire la portée. Plusieurs informations concernant leurs décisions et la documentation qui y est reliée nécessitent un recours à la Loi d'accès à l'information. La démocratie exige plus de transparence ».

Cette transparence doit également servir les parents. Des critiques s'élèvent régulièrement sur le processus de gestion des plaintes dans les commissions scolaires, notamment du côté de la Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ). Pour cette dernière, dans le cas de plaintes de parents, la commission scolaire est à la fois juge et partie et il est parfois impossible d'obtenir l'information nécessaire pour traiter le problème. C'est dans ce cadre que la FCPQ réclame un « protecteur de l'élève », alors que d'autres penchent plutôt pour « un médiateur en adaptation scolaire ». La Commission scolaire de Montréal (CSDM) vient de se munir d'un bureau de l'ombudsman, est-ce une voie à suivre ?

En même temps, il faut éviter de répondre au moindre désir des parents-rois. Quoique ces derniers demeurent une très petite minorité, l'augmentation des demandes particulières provenant de ces parents constitue un sujet d'inquiétude. Des parents qui sont devenus des consommateurs d'école, des enfants qui ne savent plus comment se comporter et le culte de la performance scolaire seraient quelques-uns des éléments qui contribuent à l'émergence de ce groupe de parents-rois. Les pressions sont tellement fortes (insistance, chantage, menace) que des directions d'école ou de commission scolaire n'osent pas trancher et hésitent à transmettre l'information de peur de poursuites.

La CSQ considère que l'autonomie de gestion des commissions scolaires doit être encadrée et sanctionnée par le MELS dans une optique d'équité. Dans ce cadre, la CSQ demande que le MELS exerce un leadership fort et estime qu'il doit :

- **contraindre plus fortement les commissions scolaires afin qu’elles respectent les consignes que l’on retrouve dans les régimes pédagogiques, les instructions annuelles et les autres types d’encadrement fournis par l’État ;**
- **demander aux commissions scolaires de faire preuve de plus de transparence dans les dossiers touchant les services aux élèves, et ce, au profit des élèves, du personnel scolaire et des parents.**

Les résultats attendus des commissions scolaires et leur reddition de comptes

Les attentes de la population et du personnel de l’éducation à l’égard des commissions scolaires sont de plusieurs ordres. Les critiques à l’égard de l’apprentissage du français et la question de l’intégration des élèves handicapés ou en difficulté d’adaptation ou d’apprentissage (EHDA) font partie de ces attentes.

La qualité du français constitue depuis très longtemps un enjeu important en éducation. Le dernier rapport Ouellon sur la qualité du français précise à ce chapitre que les enseignantes et les enseignants ne doivent pas être seuls responsables de la qualité du français des élèves. Tous sont interpellés par cette question, les commissions scolaires également. Dans ce cadre, les commissions scolaires ont le devoir de s’assurer que les heures consacrées à l’apprentissage du français dans l’horaire de chacune des écoles sont effectivement utilisées pour faire apprendre le français et non pour servir à organiser des projets pédagogiques sélectifs. Toutes les recherches démontrent des liens entre la lecture et la réussite éducative. Les commissions scolaires devraient en profiter pour favoriser l’embauche de personnel pour le maintien de services de qualité dans les bibliothèques scolaires.

En ce qui a trait à la question des élèves HDAA, il apparaît de plus en plus clair que c’est une des composantes principales qui fait que les conditions d’exercice des enseignantes et des enseignants deviennent de plus en plus difficiles, voire carrément impraticables dans certaines situations. Entre 2002 et 2006, le nombre d’élèves HDAA est passé de 135 000 à 154 000, soit un bond de 12 %. Ceux-ci représentaient, en 2006, 15,9 % du total des élèves dans les écoles primaires et secondaires. Les balises et les limites à cette intégration n’ayant pas été définies clairement, on assiste présentement à une intégration massive des élèves HDAA sans le soutien nécessaire pour aider le personnel enseignant. Le résultat est l’essoufflement du personnel enseignant.

Selon des données de la Fédération des syndicats de l’enseignement (FSE-CSQ), dans une classe de 25 élèves, on retrouve 8 élèves moyens et forts, 16 élèves à risque (retards d’apprentissage et troubles de comportement) et 1 élève

avec des troubles graves de comportement. L'enseignant prend beaucoup de son temps pour donner de l'aide individuelle, car il y a trop d'élèves en retard. Il doit faire beaucoup de discipline, ce qui retarde l'enseignement. L'enseignant admet que la tâche est démesurée et qu'elle l'épuise et lui enlève le goût d'en faire plus. À ce chapitre, l'engagement de ressources professionnelles et de soutien permettrait sans aucun doute de mieux soutenir le personnel enseignant dans cette tâche.

Les lois, les chartes et les politiques privilégient l'intégration des élèves HDAA dans la classe ordinaire dont la capacité d'accueil n'est pas illimitée. Il y a un seuil au-delà duquel elle devient « dysfonctionnelle », où elle dessert aussi bien les intérêts des élèves en difficulté que ceux des autres élèves de la classe ordinaire. Il est important de reconnaître que ce seuil existe et de le situer, pour éviter de le franchir. De la même façon, il faut prévoir des voies de rechange réalistes, quand l'intégration n'est plus la solution.

Parmi les pistes qui paraissent prometteuses, citons la limitation du nombre d'élèves intégrés par classe en fonction de la nature des handicaps ou des difficultés, la diminution de la taille des groupes, le maintien des classes spéciales ou des parcours particuliers qui ne devraient pas être des voies d'évitement, mais des lieux où les élèves en plus grande difficulté pourraient recevoir tous les services et toute l'attention que leur condition requiert. Sur ces aspects, les commissions scolaires devront s'asseoir avec les parents et le personnel scolaire et faire des efforts importants pour trouver rapidement des solutions à la question de l'intégration des élèves HDAA. Les commissions scolaires auront besoin de l'aide du gouvernement dans cette tâche ardue.

Depuis 2002, la loi impose un processus de reddition de comptes aux commissions scolaires (art. 209.1 de la LIP). Une nouvelle annexe de la convention du personnel enseignant oblige la transmission de l'information au syndicat concernant l'utilisation des sommes reçues pour les élèves HDAA. Toutefois, les autres catégories de personnel (professionnel et soutien) ne jouissent pas de la même mesure. Un système similaire devrait être mis en vigueur concernant le budget en général. Les obligations de reddition de comptes concernant le budget doivent être accrues.

Afin que les commissions scolaires remplissent la mission qui est attendue d'elles, la CSQ souhaite que le gouvernement demande au MELS de :

- **mettre une pression plus forte sur les commissions scolaires afin qu'elles favorisent une meilleure appropriation de la langue française et qu'elles insistent auprès de leurs établissements pour qu'ils engagent des bibliothécaires et des spécialistes en moyens et techniques d'enseignement ;**

- baliser les limites à l'intégration des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) et de contraindre les commissions scolaires à les respecter ;
 - mettre en place des structures de type paritaire afin de s'assurer que toutes les catégories de personnel ont un accès à toute l'information nécessaire pour participer pleinement à la vie de leur établissement et pour assurer adéquatement leurs devoirs de représentation.
-

4. Le financement des commissions scolaires et la fiscalité scolaire

Le plan stratégique 2005-2008 du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) arrive à terme bientôt et nous sommes loin d'avoir atteint les objectifs en matière de réussite éducative comme cela a été prévu au départ. Le sous-financement au primaire et au secondaire dans le secteur public mine les efforts en vue d'assurer la réussite scolaire du plus grand nombre. Une nouvelle impulsion en éducation s'impose afin d'aider les commissions scolaires et leurs établissements à atteindre les objectifs.

Par ailleurs, le financement de l'éducation et de l'ensemble des services aux élèves doit être revu. La décentralisation des pouvoirs vers les établissements a favorisé l'émergence de pratiques diversifiées, mais dont les effets résultent en une diminution de la quantité et de la qualité des services aux élèves. Ainsi, par manque de ressources ou pour soigner leur bas de laine, des établissements préfèrent se passer complètement d'un psychologue ou d'un bibliothécaire plutôt que d'en avoir un pendant une ou deux journées par semaine, confier des travaux à des bénévoles plutôt qu'à des membres du personnel de soutien, faire des collectes de fonds de toutes sortes en utilisant les élèves et les parents pour financer des activités ou acheter des fournitures scolaires, etc.

Trois préoccupations retiennent notre attention dans cette partie, soit :

- les sources de financement des commissions scolaires ;
- la « transférabilité » et le « traitement budgétaire » du personnel ;
- l'effort financier du gouvernement en vue de la réussite du plus grand nombre.

Source unique ou diversifiée de financement : un choix de société

Les 69 commissions scolaires francophones et anglophones gèrent un parc immobilier de 3 505 bâtiments, dont 3 086 à des fins éducatives. Les frais de gestion des commissions scolaires totalisent 428 millions de dollars, soit 5 % des dépenses totales. En 2005-2006, les 1 311 commissaires scolaires ont coûté 5,6 millions de dollars. Ces frais de gestion s'établiraient à 15 % dans les municipalités.

En 2004-2005, le financement des commissions scolaires est assuré à environ 75 % par des subventions du MELS, soit 8,5 milliards de dollars. Un peu plus de 9 % (soit 815 millions de dollars) provient de revenus autonomes (par exemple, les revenus des services aux entreprises). En outre, 1,2 milliard de dollars proviennent de la taxe scolaire, soit un peu plus de 14 % du budget total des commissions scolaires.

La taxe scolaire constitue un enjeu dans le cadre de la réflexion sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires. Certains souhaitent

que cette taxe soit transférée aux municipalités ; d'autres voudraient plutôt un déplafonnement de cette taxe. Peut-il y avoir un avantage au transfert de la taxe scolaire aux municipalités afin qu'elles s'occupent de l'entretien des bâtiments ? Une étude publiée récemment ne permet pas de confirmer ce point de vue. En combinant les écarts salariaux de l'ordre de 25 % entre les employés de soutien des commissions scolaires et ceux des municipalités avec les variations de coûts se rapportant à la sous-traitance, les dépenses additionnelles liées au transfert des responsabilités d'entretien des bâtiments des commissions scolaires vers les municipalités seraient supérieures d'environ 65 millions de dollars⁷.

La Fédération des commissions scolaires souhaiterait plutôt un déplafonnement de cette taxe afin que les commissions scolaires puissent avoir plus de marge de manœuvre dans la réalisation de leurs projets et dans leurs prestations de services. De plus, la Fédération considère que : « Si les commissions scolaires avaient le pouvoir d'imposer un taux de taxe en fonction des services offerts, les électeurs seraient alors plus nombreux à s'intéresser aux débats sur l'éducation ainsi qu'à l'administration scolaire. Les élus scolaires seraient alors davantage redevables envers les électeurs. » Il est difficile d'évaluer l'impact du déplafonnement de la taxe scolaire sur un éventuel regain d'intérêt de la population envers les affaires scolaires.

D'autres formules sont possibles. Si les commissions scolaires ont accès à l'impôt foncier dans sept provinces (par exemple, la taxe scolaire couvre 52,6 % des dépenses d'éducation en Saskatchewan, 37,9 % en Ontario et 36,1 % en Colombie-Britannique), à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, elles n'ont plus aucun rôle ni pouvoir en matière de taxation. Elles reçoivent tout leur financement du gouvernement provincial.

Dans la question de la fiscalité scolaire, le principe voulant qu'il n'y ait pas de taxation sans représentation doit être gardé à l'esprit. Dans la mesure où les élections scolaires devaient être remises en cause, il faudra se demander quelle est la légitimité d'une taxe scolaire et, encore plus, quelle est la légitimité de déplafonner cette taxe vers le haut.

La CSQ considère que la taxe scolaire dans l'état actuel des choses doit demeurer. Toutefois, elle demande au gouvernement :

- **que la taxation scolaire soit examinée sous l'angle du principe « Pas de taxation sans représentation » ;**

⁷ François Vaillancourt et Olivier Cloche (2007), *Les écarts de salaires et de rémunération globale entre les employés d'entretien des commissions scolaires et des municipalités : l'impact sur les coûts d'entretien*, Montréal : Université de Montréal, 40 pages.

- **qu'il rejette l'idée de dé plafonner la taxe scolaire, étant donné que la preuve n'est pas faite de la pertinence d'une telle mesure pour favoriser la participation aux élections scolaires.**
-

« Transférabilité » et « traitement budgétaire » du personnel

Certains objectifs fixés en matière d'égalité des chances par la société québécoise lors des États généraux sur l'éducation de 1996, et repris par le gouvernement, ne peuvent faire l'objet d'aucun compromis. L'aide aux plus démunis dans nos écoles fait partie de ces objectifs qui ne peuvent souffrir aucune entorse. C'est dans ce cadre que nous réclamons depuis longtemps des enveloppes dédiées au financement de certains programmes.

Plusieurs commentaires pourraient être faits à ce chapitre. Un exemple permettra de mieux saisir les écarts parfois importants entre les orientations et priorités gouvernementales et les activités des commissions scolaires. Le programme stratégie d'intervention Agir autrement (SIAA), qui vise à favoriser la réussite scolaire chez les jeunes fréquentant des écoles accueillant de forts contingents d'élèves issus de milieux défavorisés, existe depuis 2002.

Cette stratégie a été financée à raison de 25 millions de dollars dans les cinq premières années d'existence (2002-2007). Quoique l'argent prévu au programme eut dû strictement servir à aider les jeunes issus de milieux défavorisés, certaines commissions scolaires ont volontairement détourné des sommes importantes de ce programme pour financer leur déficit accumulé.

De plus, il a été souvent difficile d'établir par le Comité national de pilotage de cette stratégie, dont fait partie le sous-ministre adjoint à l'éducation préscolaire, à l'enseignement primaire et secondaire, les activités réelles des commissions scolaires dans ce dossier. C'est souvent sur l'insistance de la partie syndicale au Comité de pilotage de la stratégie que le MELS s'est résolu à demander plus de transparence et une meilleure reddition de comptes des commissions scolaires dans ce dossier.

Par ailleurs, nombre de commissions scolaires considèrent les enveloppes dédiées comme non récurrentes et rechignent à engager du personnel sur une base permanente, alors même que les enveloppes se renouvellent année après année. Cette situation est jugée fortement problématique et devrait faire l'objet d'un examen sérieux de la part du MELS dans le débat engagé sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires.

Enfin, dans les modes de financement, il y aurait lieu de revoir la manière dont sont considérés le personnel de soutien et le personnel professionnel dans les budgets des commissions scolaires. En effet, le personnel de soutien et le personnel professionnel sont souvent considérés par les gestionnaires des

commissions scolaires comme la « soupape budgétaire » en temps de crise. D'ailleurs, le ministère de l'Éducation présente, dans ses règles budgétaires, le personnel de soutien comme « d'autres dépenses ».

Il est fréquent d'entendre que l'enveloppe budgétaire pour le personnel de soutien est la même que celle de l'« huile à chauffage ». Sans balises liant les emplois de soutien ou professionnel aux surfaces à entretenir ou au nombre d'élèves, c'est comme si la hausse du prix du pétrole ou la rigueur de l'hiver pouvaient déterminer le nombre d'employés à embaucher.

Le message véhiculé par une telle gestion des ressources humaines ne peut qu'avoir un effet dévalorisant sur le personnel en cause. Il faut absolument revoir cette manière de considérer la gestion des budgets au regard du personnel de soutien et du personnel professionnel afin de valoriser le travail de ces catégories de personnel.

Le gouvernement doit tout mettre en œuvre pour s'assurer que les sommes consacrées à un programme ou à des services particuliers sont effectivement affectées à ce pour quoi elles ont été pensées. Dans ce cadre, le gouvernement doit :

- **mettre en place des enveloppes dédiées au financement de certains programmes, ce qui constitue un moyen efficace de s'assurer que le financement gouvernemental servira à atteindre les objectifs fixés par le gouvernement ;**
- **demander au MELS de baliser les critères déterminant l'embauche du personnel de soutien et du personnel professionnel et de contraindre les commissions scolaires à les appliquer.**

Un financement public qui doit être accru

Nous l'avons souligné plus haut, le manque de ressources financières ne permet pas aux commissions scolaires et à leurs établissements d'atteindre les objectifs gouvernementaux, notamment en matière de réussite scolaire : le faible taux de diplomation avant 20 ans le montre amplement.

Pour mieux desservir un peu plus de 1,3 million de jeunes et d'adultes qui fréquentent les établissements d'enseignement, la CSQ évalue les besoins à 700 millions de dollars, ce qui est l'équivalent d'une injection de près de 15 000 éducateurs (professionnels, enseignants, soutien) en début de carrière, soit 13 % de plus que l'effectif actuel. Cette somme représente ce qui serait dépensé de plus dans les commissions scolaires si le Québec rejoignait la dépense moyenne en éducation par habitant.

Au préscolaire, au primaire et au secondaire, les efforts doivent être intensifiés pour assurer la réussite scolaire, réduire le décrochage et accroître le soutien aux enfants en difficulté et augmenter l'aide et l'encadrement pour les enfants de milieux défavorisés. Mais il faut aussi voir à améliorer la qualité du français, mieux intégrer les nouveaux arrivants, accroître le soutien aux adultes en formation, élargir la formation professionnelle et les programmes de recyclage pour les travailleuses et les travailleurs sans emploi.

Ce ne sont pas les défis qui manquent. Par exemple, la réduction de la taille des classes constitue une approche qui a fait ses preuves en Ontario, ces dernières années, pour accroître la réussite scolaire. L'ajout de ressources professionnelles et techniques, en nombre trop restreint présentement pour fournir le soutien nécessaire aux enfants et aux adultes en formation présentant des difficultés, s'impose aussi.

Quelle que soit la formule de financement retenue, ce qui importe d'abord et avant tout, c'est que le gouvernement assure un financement adéquat de l'éducation publique. À cette fin, le gouvernement doit :

- aider les commissions scolaires et les établissements à remplir la mission qui leur est confiée en finançant adéquatement l'éducation publique et, pour ce faire, nous estimons qu'un montant de 700 millions de dollars supplémentaires doit être investi dans les trois prochaines années pour l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et secondaire ;**
 - investir ces sommes prioritairement dans le soutien nécessaire aux enfants et aux adultes en formation présentant des difficultés et dans la réduction du nombre d'élèves par classe.**
-

Rappel des positions

Tout au long de ce mémoire, la CSQ s'inscrit dans le débat sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires dans un esprit d'ouverture et en cherchant à avancer des propositions aptes à faciliter une démocratie scolaire et qui sont profitables aux élèves, au personnel de l'éducation, aux parents et à la population en général. Nous reprenons ici les propositions avancées dans ce mémoire :

1. Rôle éducatif, social, culturel et économique de la commission scolaire

Nous souhaitons une clarification et une inscription de la mission des commissions scolaires dans la Loi sur l'instruction publique (LIP). Cette mission devra :

- **viser à réduire le plus possible les inégalités sociales et économiques entre les élèves et les établissements ;**
 - **respecter le principe d'équité dans l'offre de services aux élèves et dans la répartition des ressources entre les établissements ;**
 - **comporter une capacité plus grande des commissions scolaires à encadrer les pratiques qui sont génératrices d'inégalités scolaires et sociales dans les établissements sous leur responsabilité.**
-

Nous croyons que le gouvernement doit saisir l'occasion de la réflexion sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaire pour recentre la gestion du système éducatif en :

- **redonnant au MELS les moyens d'orienter pleinement l'éducation ;**
- **renforçant son encadrement auprès des commissions scolaires ;**
- **donnant aux commissions scolaires la capacité d'encadrer de manière plus serrée les décisions des conseils d'établissement et les pratiques dans les établissements scolaires.**

Nous reconnaissons l'apport des commissions scolaires dans la structuration du tissu social, notamment en milieu rural. Toutefois, l'image de ces dernières est ternie socialement par des pratiques de gestion parfois douteuses des allocations gouvernementales et par un recours inapproprié à des bénévoles dans la prestation de services. Dans ce cadre, la CSQ demande que le MELS :

- **affirme le caractère public des commissions scolaires dans une éventuelle clarification de leur mission ;**
- **s’assure de la diligence des commissions scolaires à mettre en œuvre les programmes financés par l’État et destinés à des activités jugées prioritaires par ce dernier.**

Compte tenu de la forte contribution de l’État dans le financement des commissions scolaires, compte tenu de la mission publique de l’éducation, compte tenu des exigences de qualité en matière de prestation de services aux élèves, nous :

- **demande aux commissions scolaires qu’elles favorisent l’embauche de personnel qualifié en ce qui touche l’offre de services aux élèves et que cette embauche soit privilégiée à toute forme de sous-traitance, d’impartition ou de partenariat public-privé (PPP).**

2. La démocratie scolaire et la valorisation de la participation aux élections

Dans le but de favoriser à court terme la participation aux élections scolaires et tout en étant conscient que toute solution en ce sens devra s’accompagner d’actions visant à faire émerger des enjeux éducatifs et favoriser les débats autour de l’éducation lors des élections scolaires, le gouvernement doit :

- **autoriser la tenue des élections scolaires et municipales en même temps ;**
- **revoir le financement des élections scolaires à la hausse afin de favoriser une diffusion plus importante de l’information de la part des commissions scolaires, des candidates et des candidats et du Directeur général des élections du Québec (DGEQ) sur les enjeux éducatifs et le processus électoral ;**
- **permettre un crédit d’impôt pour les dons aux candidates et aux candidats aux élections scolaires, comme cela se fait aux paliers municipal, provincial et fédéral ;**
- **évaluer la question de la rémunération des commissaires de manière à attirer plus de candidates et de candidats désirant s’engager dans la gestion scolaire.**

Étant donné que le conseil des commissaires constitue le maillon faible de la démocratie scolaire, la CSQ demande au gouvernement :

- que les commissaires soient formés sur les différents aspects de la vie scolaire des établissements, notamment sur les besoins des élèves, sur les conditions d'exercice du personnel, sur les programmes et sur les aspects financiers et organisationnels ;
- que les commissaires soient sensibilisés à l'égard de la répartition des ressources sur leur territoire dans une perspective d'égalité des chances et de réussite éducative ;
- que le devoir de transparence des commissaires scolaires prime sur leur devoir de réserve ;
- que les conseils des commissaires soient invités à tenir plus de consultations auprès du public par des séances d'information ou de consultation sur les politiques éducatives, organisationnelles et de gestion ainsi que sur les grands enjeux éducatifs auxquels doit faire face la commission scolaire ;
- que des postes réservés soient accordés au personnel scolaire au conseil des commissaires sur le modèle de ce qui se fait dans les conseils d'administration des cégeps.

3. La transparence et la rigueur de la gestion dans les commissions scolaires en vue d'une reddition de comptes axée sur les résultats

La CSQ considère que l'autonomie de gestion des commissions scolaires doit être encadrée et sanctionnée par le MELS dans une optique d'équité. Dans ce cadre, la CSQ demande que le MELS exerce un leadership fort et estime qu'il doit :

- **contraindre plus fortement les commissions scolaires afin qu'elles respectent les consignes que l'on retrouve dans les régimes pédagogiques, les instructions annuelles et les autres types d'encadrement fournis par l'État ;**
- **demander aux commissions scolaires de faire preuve de plus de transparence dans les dossiers touchant les services aux élèves, et ce, au profit des élèves, du personnel scolaire et des parents.**

Afin que les commissions scolaires remplissent la mission qui est attendue d'elles, la CSQ souhaite que le gouvernement demande au MELS de :

- **mettre une pression plus forte sur les commissions scolaires afin qu'elles favorisent une meilleure appropriation de la langue française et qu'elles insistent auprès de leurs établissements pour qu'ils engagent**

des bibliothécaires et des spécialistes en moyens et techniques d'enseignement ;

- **baliser les limites à l'intégration des élèves handicapés, en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) et de contraindre les commissions scolaires à les respecter ;**
- **mettre en place des structures de type paritaire afin de garantir que toutes les catégories de personnel ont un accès à toute l'information nécessaire pour participer pleinement à la vie de leur établissement et pour assurer adéquatement leurs devoirs de représentation.**

4. Le financement des commissions scolaires et la fiscalité scolaire

La CSQ croit que la taxe scolaire dans l'état actuel des choses doit demeurer. Toutefois, elle demande au gouvernement :

- **que la taxation scolaire soit examinée sous l'angle du principe « Pas de taxation sans représentation » ;**
- **qu'il rejette l'idée de dé plafonner la taxe scolaire étant donné que la preuve n'est pas faite de la pertinence d'une telle mesure pour favoriser la participation aux élections scolaires.**

Le gouvernement doit tout mettre en œuvre pour s'assurer que les sommes consacrées à un programme ou à des services particuliers sont effectivement affectées à ce pour quoi elles ont été pensées. Dans ce cadre, le gouvernement doit :

- **mettre en place des enveloppes dédiées au financement de certains programmes, ce qui constitue un moyen efficace de s'assurer que le financement gouvernemental servira à atteindre les objectifs fixés par le gouvernement ;**
- **demander au MELS de baliser les critères déterminant l'embauche du personnel de soutien et du personnel professionnel et de contraindre les commissions scolaires à les appliquer.**

Quelle que soit la formule de financement retenue, ce qui importe d'abord et avant tout, c'est que le gouvernement assure un financement adéquat de l'éducation publique. À cette fin, le gouvernement doit :

- **aider les commissions scolaires et les établissements à remplir la mission qui leur est confiée en finançant adéquatement l'éducation publique et, pour ce faire, nous estimons qu'un montant de 700 millions de dollars supplémentaires doit être investi dans les trois prochaines**

années pour l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et secondaire ;

- investir ces sommes prioritairement dans le soutien nécessaire aux enfants et aux adultes en formation présentant des difficultés et dans la réduction du nombre d'élèves par classe.**

D11867

18 février 2008