



FORUM DE
L'INSTITUT DU NOUVEAU MONDE
SUR LA **DÉMOCRATIE SCOLAIRE**

26 OCTOBRE 2015
MUSÉE DE LA CIVILISATION, QUÉBEC



CRÉDITS

L'Institut du Nouveau Monde (INM) a pour mission d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique.

L'INM est une organisation indépendante non partisane œuvrant principalement au Québec dans une perspective de justice et d'inclusion sociales, dans le respect des valeurs démocratiques et des principes du développement durable, et dans un esprit d'ouverture et d'innovation.

L'action de l'INM permet d'augmenter la qualité du débat public et la proportion des citoyens qui y participent. Elle contribue au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.



5605, avenue de Gaspé, bur. 404
Montréal (Québec) H2T 2A4
1 877 934-5999

Ce forum jouit de l'appui financier de :





LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE À UN TOURNANT ?

Le ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, M. François Blais, a annoncé son intention de mettre fin à l'élection au suffrage universel des commissaires et de proposer de nouvelles modalités de gouvernance des commissions scolaires. Les changements proposés pourraient être majeurs et marquer un tournant.

L'Institut du Nouveau Monde a pour mission d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique. Le retrait du droit pour les citoyens d'élire les personnes chargées de gouverner les gouvernements scolaires constitue en soit un recul sur le plan de la participation. À moins que cette modalité soit remplacée par d'autres équivalentes.

La proposition gouvernementale n'est pas encore connue, bien que des scénarios aient circulé. Un projet de loi pourrait être présenté à l'Assemblée nationale à l'automne 2015.

Afin de contribuer au débat, l'INM propose un Forum sur la démocratie scolaire d'une demi-journée, réunissant experts et acteurs du système scolaire, pour réfléchir aux options disponibles pour le Québec.



L'AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION DE 2006

Dans un avis publié en 2006, le Conseil supérieur de l'éducation évoquait des changements récents dans la dynamique scolaire pour justifier la pertinence d'une réflexion à ce sujet :

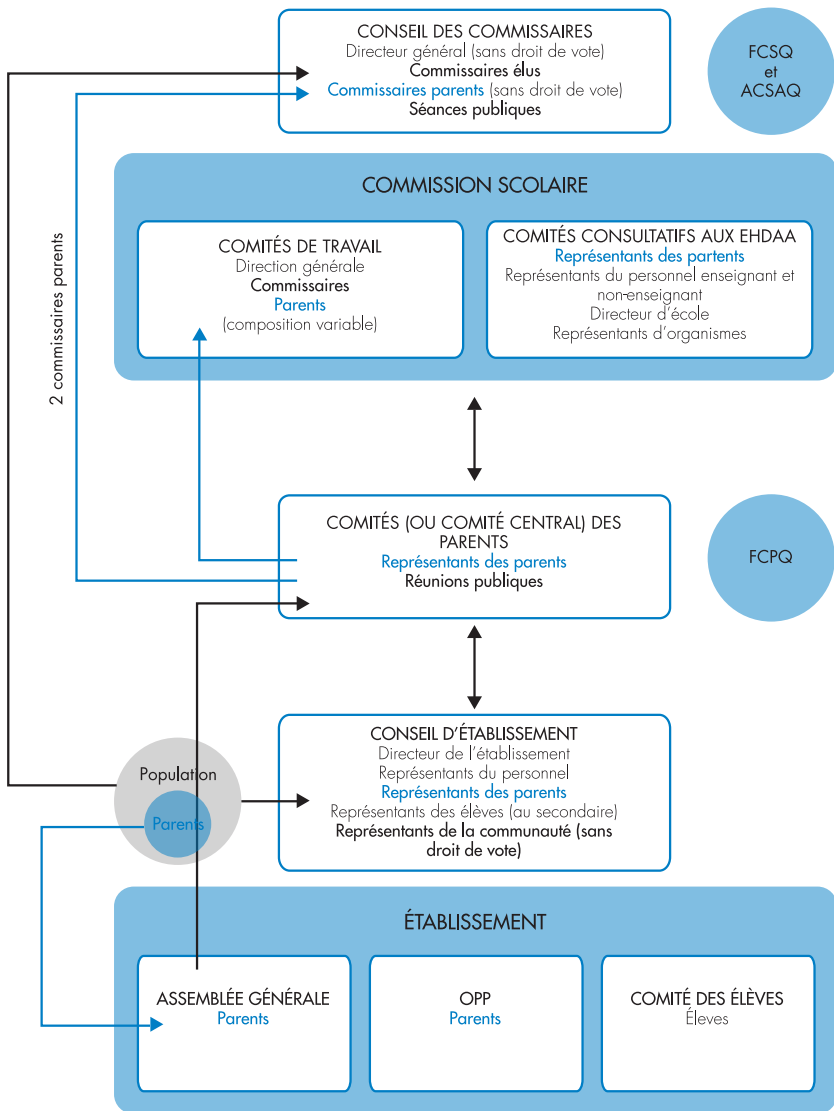
« La réforme au primaire et au secondaire amorcée au Québec en 1997 a conduit à la décentralisation de certains pouvoirs vers les établissements scolaires et à la mise en place des conseils d'établissement. La participation des parents, qui était auparavant de nature consultative, est devenue décisionnelle; malgré ce gain, la pleine participation des parents semble encore loin d'être acquise pour plusieurs raisons. De plus, l'autonomie accrue des établissements, l'avènement des conseils d'établissement et un taux de participation aux élections scolaires en chute libre amènent plus d'un à s'interroger sur la raison d'être du gouvernement scolaire, ce quatrième palier de gouvernement en territoire québécois, composé, sur une base locale, de commissaires élus au suffrage universel. De fait, si la démocratie scolaire se distingue au Québec par certains acquis, dont le suffrage universel aux élections scolaires et la participation des parents au conseil d'établissement, elle fait actuellement l'objet de nombreux questionnements. »

Dans le cas de la démocratie scolaire, rappelle le Conseil supérieur de l'éducation, l'autorité s'exerce depuis 1964 par le ministre de l'Éducation, dont les pouvoirs lui ont été délégués par l'Assemblée nationale. En outre, comme il l'a fait pour les municipalités, le législateur a voulu que les citoyens désignent au suffrage universel des personnes chargées de les représenter à la commission scolaire de leur circonscription.

La pertinence du gouvernement scolaire, écrit le Conseil, s'établit sur trois principes : le premier principe veut qu'il n'y ait pas de taxation sans représentation; le deuxième veut que les usagers des services éducatifs aient un mot à dire dans la gestion de l'éducation par la nomination des commissaires; le troisième conçoit l'éducation comme un bien public dont la gestion et la responsabilité incombent à tous les membres de la société et plus particulièrement à la population locale.

Depuis que les commissions scolaires ont vu le jour en 1841, la désignation des commissaires a évolué vers le suffrage universel en cherchant à donner corps à ces trois principes. Les propriétaires de biens immobiliers ont d'abord obtenu le droit de vote afin que la taxation repose sur une représentation politique. Un peu plus tard, soit à partir de 1960, ce droit a été étendu aux parents d'élèves même s'ils n'étaient pas des propriétaires de biens immobiliers afin de permettre aux usagers de s'exprimer. L'instauration du suffrage universel en 1971, sauf pour Québec et Montréal qui l'ont eu l'année suivante, a permis de concrétiser le troisième principe voulant que l'éducation soit un bien public qui concerne l'ensemble de la population.

FIGURE 1: STRUCTURE DE PARTICIPATION DES CITOYENS AU SEIN DU SYSTÈME SCOLAIRE QUÉBÉCOIS (DEPUIS 1998)





DÉMOCRATIE D'USAGERS ?

Au cours des dernières années, certains penseurs ont proposé de modifier les modalités de désignation des commissaires en optant pour une « démocratie des usagers », soit à travers des mécanismes qui réserveraient aux parents le pouvoir d'élire les commissaires, soit à travers un collège électoral composé de représentants de divers groupes qui auraient le pouvoir de désigner les gouvernants des commissions scolaires.

Dans son avis, le Conseil supérieur de l'éducation rejette cette option :

« La démocratie des usagers est un phénomène qui a pris beaucoup d'envergure ces dernières années, notamment dans la gestion des collectivités locales, des services de santé et, dans une moindre mesure, en éducation avec l'avènement des conseils d'établissement. En dépit de sa popularité croissante, le Conseil évalue cette formule avec réserve. S'il est certes favorable à l'inclusion des parents, le Conseil conçoit difficilement l'exclusion des citoyens *non usagers*. Le Conseil estime que l'élection des commissaires au suffrage universel offre, à maints égards, une meilleure garantie que les valeurs collectives à la base de notre système d'éducation ne seront pas sacrifiées au profit d'intérêts plus étroitement associés à la réalisation des objectifs de la clientèle. »



DES CONSTATS

En bref, le Conseil fait les constats suivants :

- On observe, au Québec comme dans plusieurs pays occidentaux, une baisse de la participation électorale aux différents paliers de gouvernement. D'après la littérature consultée, ce phénomène trouve des éléments d'explication dans l'indifférence politique des jeunes et leur faible niveau de compétences civiques. Par ailleurs, la méconnaissance de la population à l'égard du gouvernement scolaire est une des principales causes de l'abstention aux élections scolaires. Une multitude d'autres facteurs sont cependant à prendre en considération.
- Le suffrage universel aux élections scolaires est un acquis important en matière de démocratie scolaire. Cependant, en raison de la très faible participation de la population, cet acquis demeure fragile.
- La décentralisation en éducation apparaît comme une tendance lourde dans plusieurs régions du monde. Le Québec semble toutefois se distinguer au regard de la place qu'il accorde aux parents dans le système scolaire et des fonctions et pouvoirs qu'il leur alloue au sein des instances démocratiques.
- Le nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités implique des changements majeurs dans la façon d'exercer les rôles, notamment celui de la direction d'établissement. Ces changements ne se sont pas encore opérés partout et par tous.
- Certains acteurs, quelle que soit leur catégorie, méconnaissent les fonctions et les

pouvoirs qui leur sont dévolus au sein des instances. Cette méconnaissance nuit au plein exercice des pouvoirs.

- La plus grande place accordée aux parents avec la décentralisation est effective dans plusieurs milieux. Toutefois, certains membres du personnel scolaire ne semblent pas reconnaître pleinement la richesse de leur contribution.
- Dans l'ensemble des instances démocratiques, le recrutement et le taux de roulement des parents posent parfois problème. L'ampleur de la participation exigée des parents et la complexité de leur rôle en sont les principales causes.
- Le conseil d'établissement représente un lieu décisionnel pertinent, en raison notamment de la concertation qu'il suscite entre les divers acteurs. Des écueils nuisent toutefois à son bon fonctionnement dans certains milieux, écueils en partie attribuables à la jeunesse de l'instance.
- Dans certains milieux, la décentralisation a suscité des tensions entre commissions scolaires et établissements qui, respectivement, revendiquent plus de pouvoirs et d'autonomie. Les acteurs prétendent souvent s'engager dans cette lutte de pouvoir au nom des intérêts des élèves, alors que cette lutte pourrait au contraire s'opérer à leur détriment.
- Dans plusieurs milieux, le gouvernement scolaire semble éloigné de la population. De plus, beaucoup d'élus scolaires n'assument pas pleinement la dimension politique de leur rôle.

Le conseil proposait cinq orientations pour renforcer la démocratie scolaire:

- éduquer à la citoyenneté pour contribuer à la pérennité de la démocratie;
- recentrer la démocratie scolaire sur les élèves;
- s'assurer d'une compréhension commune du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation;
- promouvoir la richesse de la contribution des parents dans toute leur diversité;
- renforcer la légitimité du gouvernement scolaire.

MESURES PROPOSÉES PAR LES ACTEURS CONSULTÉS AFIN DE HAUSSER LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES

- Assurer une meilleure publicité entourant la tenue des élections scolaires.
- Faire connaître le rôle du conseil des commissaires et ses réalisations.
- Faire connaître le curriculum vitae des candidats aux élections scolaires.
- Informer la population des enjeux entourant les élections scolaires.
- Encourager les candidats aux élections scolaires à se faire connaître de l'électorat.
- Encourager les candidats aux élections scolaires à faire connaître leur programme électoral.
- Hausser le financement des dépenses électorales.
- Encourager la formation d'équipes et de partis politiques scolaires.
- Tenir simultanément les élections scolaires et les élections municipales.
- Changer la date des élections scolaires pour les tenir à un moment plus stratégique.
- Mettre en place d'autres modes de scrutin (poste, téléphone, Internet).

- Mettre en place davantage de bureaux de vote et de bureaux de révision de la liste électorale dans les institutions postsecondaires.
- Voir à la mise à jour de la liste électorale des commissions scolaires anglophones
- Permettre aux jeunes de voter aux élections scolaires dès l'âge de 16 ans.

Source: Consultations du Conseil supérieur de l'éducation sur la démocratie scolaire.



LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ D'EXPERTS

Un Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires mis sur pied par le gouvernement précédent, a remis un rapport en mai 2014. Le comité aborde la question de la démocratie scolaire et tire les conclusions suivantes :

« La démocratie scolaire, à la fois élective et participative, est un bien qu'il faut conserver et tenter de développer, car le maintien d'élus scolaires est un atout indéniable pour assurer des réponses adaptées aux particularités des milieux locaux. Constatant toutefois que ce sont les personnes qui ont un intérêt plus immédiat envers la chose scolaire qui exercent leur droit de vote, le comité est d'avis qu'il faut améliorer les conditions de l'exercice démocratique. Ainsi, un plus grand nombre de citoyens exerceraient leur droit de vote aux élections scolaires si ces dernières coïncidaient avec les élections municipales.

Le comité constate qu'« il n'y a pas eu d'élections scolaires depuis 2007. Ce seul fait exige réflexion ».

Par ailleurs, le gouvernement a pris des décisions dans le but de renforcer la démocratie scolaire :

- Élection du président au suffrage universel;
- Réduction du nombre de commissaires élus par commission scolaire;
- Augmentation du nombre de commissaires parents;
- Possibilité d'avoir deux commissaires cooptés dont les compétences ou les habiletés sont jugées utiles et complémentaires.

« Le comité croit qu'il est nécessaire de suivre de près le déroulement des prochaines élections scolaires pour vérifier si des changements s'amorcent et s'ils ont des chances d'être porteurs de renouveau. Y a-t-il des programmes électoraux où l'on traite des enjeux locaux ? Y a-t-il des débats publics ? Y participe-t-on ? Est-ce que le comportement des électeurs est le même en milieu urbain et qu'en milieu rural ?

Le comité constate que « dans tous les pays démocratiques occidentaux dont nous avons étudié les systèmes d'éducation préscolaire, primaire et secondaire, l'éducation est sous la responsabilité d'élus au suffrage universel ».

Le Comité recommande :

- Que les effets des nouvelles mesures prises pour améliorer la démocratie scolaire soient évalués lors de l'élection de 2014;
- Que le gouvernement poursuive la mise en place de mesures visant à favoriser l'exercice démocratique, notamment en faisant coïncider les élections municipales et scolaires comme c'est le cas en Ontario et au Nouveau-Brunswick;
- Que la formation des commissaires soit une priorité pour les commissions scolaires et qu'elle aborde notamment : le rôle politique des élus; les règles de bonne gouvernance; la communication avec la population et les médias.

D'AUTRES ENJEUX

- Un comité présidé par l'ancienne députée fédérale Marlene Jennings commandé par l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec et d'autres partenaires, publié à l'automne 2015, soulève la question des droits constitutionnels des communautés minoritaires d'expression anglaise du Québec prévus à l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés et stipule qu'ils doivent être respectés et protégés par le gouvernement du Québec. Le comité recommande entre autre que l'élection des commissaires se fasse uniquement en ligne, par téléphone et par vote postal.
- Selon le professeur André Brassard : « Le caractère démocratique de la composition du conseil des commissaires et de la désignation de ses membres tout comme le fonctionnement participatif de l'organisme est sans doute une avancée importante, mais paradoxalement, elle n'a pas contribué à augmenter ou, à tout le moins, à préserver l'autonomie de cette instance considérée maintenant comme un gouvernement régional ou supralocal. Au contraire, force est de constater que, depuis 1959, l'autonomie de la commission scolaire relative à son pouvoir de réglementation et d'autofinancement a été fortement réduite. Elle est maintenant passablement restreinte, contrainte, encadrée et contrôlée a priori et a posteriori, en même temps que son fonctionnement devenait de plus en plus complexe. C'est la dimension « agent administratif » qui a plutôt prévalu, l'État subordonnant progressivement la commission scolaire de diverses façons. La législation de 2008 qui, entre autres, dessinait le dispositif d'alignement stratégique et, ce faisant, instaurait une gestion par (« axée sur ») les résultats, a marqué l'aboutissement de cette subordination en établissant un lien de dépendance fonctionnelle direct de la commission scolaire vers le ministre et entraînait de ce fait une centralisation renforcée. Dans le même temps, comme le dispositif s'applique également aux établissements, une certaine centralisation de ceux-ci vers la commission scolaire en résulte. »



CONFÉRENCIERS(ÈRES)



Claude Lessard

Professeur émérite de sociologie de l'éducation à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal,

dont il a été le doyen de 1991 à 1995, et cofondateur du Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (CRIFPE). Il s'intéresse à la sociologie et à la psychosociologie du travail et du statut enseignant, à l'analyse des politiques et du changement éducatif. Il préside le Conseil supérieur de l'éducation du Québec et il est membre externe du Conseil national de l'évaluation du système scolaire de France.



Isabelle Lacroix

Isabelle Lacroix, Ph.D., est professeure adjointe à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke depuis 2008 et

elle en est sa directrice depuis 2015. Ses champs de recherche et d'enseignement sont les politiques publiques canadiennes et québécoises, tout particulièrement les questions de gouvernance publique. Elle s'intéresse particulièrement aux politiques éducatives, sa thèse de doctorat ayant pour titre *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec* (2012). Elle a également signé un texte portant sur le système éducatif québécois (« L'éducation au Québec : un consensus en équilibre ? », dans *Les défis québécois : conjonctures et transitions*, PUQ, 2013) et a dirigé un numéro spécial de la revue *Télescope* (automne 2014) portant sur l'organisation des systèmes éducatifs. Elle étudie depuis quelques années les processus décisionnels menant à l'action publique et la place de la démocratie et de la persuasion dans ces mêmes processus multijoueurs.



Marc-André Deniger

Marc-André Deniger est professeur titulaire au Département d'administration et fondements de l'éducation et

Vice-doyen au développement de la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal. Il fut directeur du Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES). Il est aussi l'initiateur de l'Observatoire international de la réussite scolaire (OIRS) et l'un des fondateurs du Centre de transfert sur la réussite éducative du Québec (CTREQ). Son enseignement et ses travaux scientifiques ont pour objet l'analyse des politiques éducatives et les inégalités scolaires. Ses premiers travaux ont porté sur l'émergence et à la formulation des politiques éducatives découlant des États généraux de l'éducation au Québec. La seconde phase s'attarda à la qualité d'implantation des politiques éducatives et à l'évaluation de leurs effets (par ex. la mise en œuvre des Conseils d'établissement et celle du nouveau programme d'enseignement de l'école primaire au Québec). Ses travaux plus récents portent sur l'appropriation et la gestion du changement dans les écoles de milieux défavorisés. Il agit depuis cinq ans à titre de chercheur responsable d'un projet d'évaluation et d'accompagnement de l'implantation du plan Réussir de la Commission scolaire de Montréal (CSDM). Dans le cadre de ces derniers travaux, les questions du rapport à l'école et de la participation parentale à l'école furent spécifiquement abordées.



Darren McKee

Darren McKee est directeur exécutif de l'Association des commissions scolaires de la Saskatchewan depuis 2011.

Auparavant, il a occupé divers postes au sein du ministère de l'Éducation de la province, à titre de superintendant, directeur, directeur exécutif et sous-ministre adjoint. Il est par ailleurs un spécialiste de l'éducation des Premières Nations. Il est membre de plusieurs conseils à l'échelle canadienne dont C21 Canada, une organisation à but non lucratif qui fait la promotion d'innovations en matière d'apprentissage et d'éducation au Canada, et l'Association canadienne d'éducation, un réseau d'éducateurs qui se consacrent à l'avancement d'idées en vue d'engager davantage les élèves et le personnel enseignant en éducation publique.



Marlene Jennings

L'Honorable Marlene Jennings est la première femme québécoise noire élue (1997 – 2011) à la Chambre des

Communes dans l'histoire de la Confédération. Membre du Barreau du Québec depuis 1988, elle a occupé les postes de Secrétaire parlementaire auprès du premier ministre, du Solliciteur général ainsi qu'auprès de la ministre de la Coopération internationale. Elle a également occupé entre 2006 et 2011, les postes de Leader adjoint en Chambre de l'Opposition officielle et de porte-parole officielle pour la Justice et le Procureur général du Canada. Avant ses années en politique, elle fut Commissaire adjointe de déontologie policière du Québec. Elle a dirigé la mise en application du processus de conciliation des plaintes du public relativement à la conduite policière à travers le Québec. Pendant près de deux ans, Mme Jennings a été la directrice

générale du YW-YMHA, les Centres communautaires juifs de Montréal. Tout récemment, elle a agi à titre de présidente du Groupe d'étude sur les systèmes électoraux des commissions scolaires des communautés minoritaires d'expression anglaise du Québec, un groupe mis sur pied par l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec.



L'animateur : Michel Venne

Michel Venne est directeur général et fondateur de l'Institut du Nouveau Monde. Michel

Venne est président du Réseau québécois en innovation sociale (RQIS), fellow de l'organisation internationale Ashoka, un réseau de 2500 innovateurs sociaux à l'échelle mondiale, et fellow de la Fondation Carold, une fondation canadienne vouée à la participation citoyenne et au changement social. En 2007, il a été nommé par le gouvernement du Québec vice-président du Groupe de travail sur le financement du système de santé. Journaliste, il a occupé au quotidien *Le Devoir*, de Montréal, de 1990 à 2006, les fonctions de correspondant parlementaire à l'Assemblée nationale, éditorialiste, directeur de l'information puis chroniqueur.



12h à 13h **Accueil des participants et participantes**
Café, boissons fraîches, fruits frais et biscuits sont servis

13h **Ouverture**
Le Forum est animé par le directeur général de l'Institut du Nouveau Monde, Michel Venne

PARTIE 1 : LES ENJEUX

Trois conférences, suivies d'un échange entre les trois conférenciers et le public

La démocratie scolaire au Québec: rappel historique et enjeux actuels

Claude Lessard, président du Conseil supérieur de l'éducation du Québec

13h10

La démocratie scolaire, qui a évolué sous diverses formes au cours de l'histoire, est indissociable du développement de l'école publique québécoise, puisqu'ils ont été pensés et mis en oeuvre étroitement. Malgré ses imperfections, il importe de bien réfléchir avant de rompre cette longue association riche de sens. À cette fin, le conférencier traitera d'abord de l'évolution récente afin de bien contextualiser le débat actuel; il tentera ensuite de comparer notre situation à celle de pays ou de régions avec lesquels nous avons tendance à nous comparer. Le conférencier dégagera les principaux enjeux de ce débat. Il soutiendra en conclusion que toute hypothèse de revitalisation ou de transformation de la démocratie scolaire devrait être évaluée à l'aune de ces enjeux.

Institutions et acteurs en mutation : l'évolution du partage des pouvoirs au sein du système scolaire québécois

Isabelle Lacroix, professeure adjointe et directrice de l'École de politique appliquée, Université de Sherbrooke

13h40

Poser la question des formes de la démocratie scolaire au Québec est hautement légitime et demande une réflexion approfondie. Tout changement viendra modifier tant les structures administratives du système d'éducation public, que la répartition des pouvoirs et responsabilités entre les différents acteurs. La présentation aura pour but de questionner l'évolution récente des institutions québécoises responsables de la mission éducative au Québec, les valeurs qu'elles portent, les visées qu'elles poursuivent ainsi que les pratiques de gouvernance en vigueur.

La participation des parents dans la gouvernance scolaire

Marc-André Deniger, professeur titulaire au Département d'administration et fondements de l'éducation et Vice-doyen au développement de la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal

14h10

La présentation portera sur les diverses formes de participation parentale à l'école, que ce soit la participation politique à la gouvernance de l'établissement, l'implication bénévole au sein de l'école ou le suivi scolaire des élèves. Les propos du présentateur prendront leur source dans les conclusions de trois de ses travaux de recherche: «L'enquête auprès des membres votants des Conseils d'établissement» (2002), «L'enquête sur les relations école-famille-communauté à la CSDM» (2013) et la recension critique des écrits intitulée: «Les représentations du système scolaire des familles issues de milieux défavorisés» commandée par le MELS en 2009.

14h40 **Échange entre les trois conférenciers et le public**

15h10 **Pause café**

PARTIE 2 : LA DISCUSSION

Deux présentations, un échange et une table ronde

La démocratie scolaire au Canada: un tour d'horizon

15h30

Darren McKee, directeur exécutif de l'Association des commissions scolaires de la Saskatchewan

La gouvernance scolaire de la minorité anglophone au Québec

15h50

Marlene Jennings, présidente du Groupe d'étude sur les systèmes électoraux des Commissions scolaires des Communautés minoritaires d'expression anglaise du Québec

16h10 **Échange entre les deux conférenciers et le public**

Table ronde: le point de vue des acteurs du système

16h30

- *Josée Bouchard*, présidente de la Fédération des commissions scolaires du Québec
- *Jennifer Maccarone*, présidente de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec. Présidente de la commissions scolaire Sir Wilfrid Laurier
- *Sylvain Malette*, président de la Fédération autonome de l'enseignement
- *Mélanie Taillefer*, présidente du Comité central des parents de la Commission scolaire de Montréal

17h30

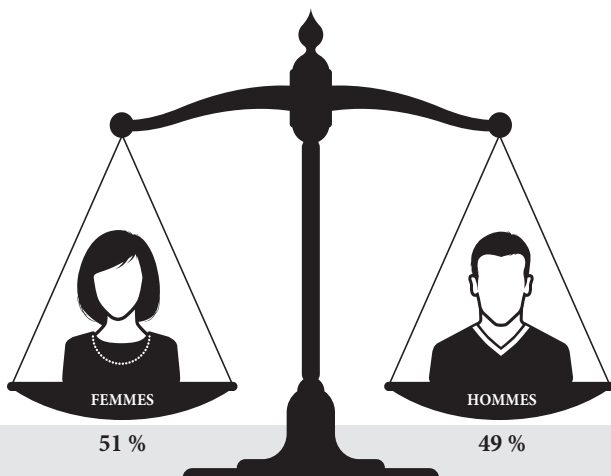
Mot de clôture

Par le directeur général de l'INM, Michel Venne

17h45

Fin de l'événement

En politique on cherche la parité



NOUS ON L'A ATTEINTE, ALORS
POURQUOI LE GOUVERNEMENT
VEUT NOUS ABOLIR ?

Les commissaires scolaires du Québec
- Élus et élus au suffrage universel



La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec



INSTITUT DU
NOUVEAU MONDE