

C O N S E I L S U P É R I E U R D E L ' É D U C A T I O N

VERSION ABRÉGÉE

rapport annuel

SUR L'ÉTAT ET LES BESOINS DE L'ÉDUCATION
2005-2006

**AGIR POUR RENFORCER
LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE**

Décembre 2006

Le Comité du rapport annuel 2005-2006 était composé de :

Amir Ibrahim, président du comité, Michel Angers,
 Diane Dagenais, Kenneth George (jusqu'en décembre 2005),
 Jean-Pierre Rathé, Pâquerette Sergerie, Joane Simard, Alain Vézina

Coordination

Jean-François Lehoux, coordonnateur du Comité du rapport annuel
 Mélanie Julien, coordonnatrice par intérim (à partir de mai 2006)

Rédaction

Mélanie Julien, coordonnatrice par intérim
 avec la collaboration d'appoint de Niambi Batiotila, agent de recherche

Recherche et consultations

Jean-François Lehoux, coordonnateur
 Mélanie Julien, Niambi Batiotila, Caroline Gaudreault,
 Marie-Josée Larocque et Anny Bussièrès, agents de recherche
 Julie de Bellefeuille et Pierre-Luc Lajoie, stagiaires

Soutien technique

au secrétariat : Myriam Robin
 à la documentation : Patricia Réhel et Francine Vallée
 à l'édition : Johanne Méthot

Révision linguistique

Syn-texte

Conception graphique

Bleu Outremer

Mise en page

Idéation

Rapport adopté à la 551^e réunion
 du Conseil supérieur de l'éducation
 le 15 septembre 2006.

ISBN-13 : 978-2-550-48235-2 (version imprimée)

ISBN-10 : 2-550-48235-2

ISBN-13 : 978-2-550-48236-9 (PDF)

ISBN-10 : 2-550-48236-0

Dépôt légal :

Archives nationales du Québec, 2006

Bibliothèque nationale du Canada, 2006

Le générique masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.
 La reproduction est autorisée à condition de mentionner la source.

INTRODUCTION

Dans le présent rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil supérieur de l'éducation fait le point sur l'exercice de la démocratie scolaire au Québec, à l'enseignement primaire et secondaire. Cette réflexion s'impose actuellement pour deux principales raisons :

- Amorcée au Québec en 1997, la réforme au primaire et au secondaire 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 consultative, est devenue de nature décisionnelle; malgré ce gain, la pleine participation des parents semble encore loin d'être acquise pour plusieurs raisons.
- 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.

En bref, la réflexion du Conseil sur la démocratie scolaire au primaire et au secondaire s'articule autour des questions suivantes :

- De quels moyens disposent les citoyens en général, et les parents en particulier, pour participer à la gouverne en éducation? Quelles en sont les forces et les limites?
- Au-delà des dispositions législatives, comment s'exerce, en pratique, la démocratie scolaire?
- Les pratiques entourant l'exercice de la démocratie scolaire servent-elles les intérêts de l'ensemble des élèves?
- Considérant le débat qui a cours au sujet du gouvernement scolaire, quel avenir faut-il souhaiter pour ce palier de gouvernement local?

Afin de répondre à ces questions, le Conseil examine, dans un premier temps, le portrait de la démocratie scolaire ainsi que les forces, les limites et les enjeux de son exercice. Dans un deuxième temps, il propose cinq orientations pour renforcer cette pratique citoyenne :

- 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.

1 ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La participation démocratique des citoyens dans le domaine scolaire peut prendre des formes diverses, allant du suffrage lors d'élections scolaires à la participation au conseil d'établissement, en passant par l'engagement dans des organismes voués à l'éducation. Cependant, dans ce rapport annuel, ce sont deux dimensions de la démocratie scolaire qui sont essentiellement examinées : la démocratie représentative et la démocratie participative.

Comme en rend compte le *Dictionnaire actuel de l'éducation*, la **démocratie représentative** s'opère lorsque « le peuple choisit des représentants qui exercent la commande du gouvernement »¹. Elle se rapporte donc à l'élection des représentants de la population suivant des procédures, des règles et des mécanismes bien précis. De fait, la démocratie représentative inclut la démocratie élective, laquelle s'exerce dans le milieu scolaire par l'élection de commissaires, sans toutefois s'y restreindre, puisque les règles de composition de plusieurs instances impliquent l'élection des membres par le groupe d'acteurs que ceux-ci représentent.

Pour sa part, la **démocratie participative** fait principalement référence à la participation des parents, des élèves, du personnel enseignant et du personnel de soutien qui travaillent dans les établissements scolaires ainsi qu'à celle des représentants socioéconomiques externes aux établissements.

1. Renald Legendre, *Dictionnaire actuel de l'éducation*, 3^e édition, Montréal, Guérin, 2005, p. 366.

2 ÉVOLUTION DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE AU QUÉBEC

Deux événements majeurs marquent l'évolution de la démocratie scolaire au Québec : le suffrage universel et la décentralisation en éducation.

LE SUFFRAGE UNIVERSEL AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES

Depuis que les commissions scolaires ont vu le jour en 1841, la désignation des commissaires a évolué vers le suffrage universel. Au départ, le droit de vote était restreint aux propriétaires de biens immobiliers afin que la taxation repose sur une représentation politique. En 1960, le droit de vote a été élargi aux parents d'élèves sans que ces derniers n'aient à payer nécessairement des impôts fonciers à leur municipalité. Avec ce changement, les parents disposaient alors d'un moyen efficace et reconnu pour exprimer leur opinion sur l'éducation de leurs enfants. La commission Parent est allée encore plus loin en proposant que les commissaires soient seulement élus par les parents d'élèves qui fréquentent les écoles de la commission scolaire. Dans l'esprit de la commission Parent, il fallait accorder le droit de vote aux parents, les premiers intéressés à l'éducation, éviter l'organisation lourde et souvent inutilement coûteuse d'élections pour l'ensemble de la population et susciter plus d'intérêt pour les élections scolaires.

Une conception semblable de la démocratie est intimement associée à ce qu'il est désormais convenu d'appeler la démocratie des usagers. Pour le Conseil, cependant, si la participation des usagers demeure fondamentale et essentielle au maintien de la légitimité des représentants, elle ne justifie pas pour autant l'exclusion des autres citoyens qui sont aussi des membres de la société. Il en fait état d'ailleurs dans sa cinquième orientation. L'instauration du suffrage universel en 1971, sauf pour Québec et Montréal, qui y adhéreront l'année suivante, a permis de concrétiser le principe voulant que l'éducation soit un bien public qui concerne l'ensemble de la population.

LA DÉCENTRALISATION EN ÉDUCATION

Au tournant des années 1980 s'amorçait une certaine remise en cause des modes de participation alors que des critiques se sont fait entendre pour dénoncer un système scolaire devenu trop bureaucratique. L'idée de décentralisation vers les établissements qui avait d'abord été soulevée dans le rapport de la commission Parent a refait surface avec l'énoncé de politique de 1982, intitulé *L'école québécoise : une école communautaire et responsable*. L'énoncé proposait de mettre en place une structure décisionnelle propre à chaque établissement. Lors des États généraux sur l'éducation, tenus en 1995, de nombreux groupes ont réitéré ce désir d'une plus grande

autonomie pour l'école, critiquant le caractère trop rigide de l'éducation et le manque d'efficacité du système centralisé. La Commission des États généraux proposa en 1996 de rapprocher le lieu de décision du lieu de l'action et de donner plus de responsabilités aux établissements et plus de souplesse à l'organisation du travail. Une majorité d'acteurs du domaine scolaire appuyaient le projet de décentralisation.

C'est avec le lancement du Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation, intitulé *Prendre le virage du succès*, que s'est amorcé, en 1997, le virage vers la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités. Cette réforme, qui visait le succès, la qualité et l'efficacité de notre système d'éducation, prônait notamment une plus grande autonomie pour l'école. Un mouvement de dévolution des pouvoirs vers les établissements s'enclencha et c'est dans ce contexte que la Loi sur l'instruction publique a encadré la création des conseils d'établissement en 1998. Le conseil d'établissement a repris essentiellement les fonctions alors dévolues au comité d'école et au conseil d'orientation, mais avec des pouvoirs accrus.

3 LA DÉMOCRATIE EST-ELLE EN CRISE?

La réflexion entreprise par le Conseil sur la démocratie scolaire est d'autant plus importante que nous vivons à une époque où la participation des citoyens à la vie publique suscite un grand questionnement. Ce questionnement est surtout alimenté par la désertion des formes traditionnelles d'engagement citoyen, laquelle se manifeste principalement par une baisse massive des taux de participation lors des différents scrutins auxquels la population est conviée². Ce déclin de la participation électorale figure comme une tendance lourde dans l'ensemble des démocraties occidentales. Si la baisse de la participation électorale apparaît particulièrement inquiétante, c'est qu'elle s'explique en partie par celle des jeunes cohortes³. Ici encore, le Québec et le Canada ne font pas bande à part, puisque l'abstentionnisme politique des jeunes est un phénomène sans frontières. Mais ce qui est encore plus déroutant, c'est que les jeunes ne vont pas voter en raison principalement de leur désintérêt pour la politique. Une multitude de facteurs autres que la défection des jeunes sont également à prendre en considération pour expliquer ce phénomène.

2. Aux élections législatives du Québec, la participation a chuté de 13,8 points de pourcentage entre 1970 et 2003 (passant de 84,2 % à 70,4 %). Aux deux plus récentes élections fédérales, les taux de participation ont frôlé la barre du 60 % alors qu'ils se situaient généralement autour de 70-75 %.
3. L'abstention des jeunes nés après 1970 a grimpé de 14 points de pourcentage entre les élections canadiennes de 1993 et de 2000, passant de 18 % à 32 %, alors que l'abstention des cohortes plus âgées est demeurée pratiquement stable (André Blais et autres, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election*, Peterborough, Broadview Press, 2002, p. 46).

En parallèle au déclin de la participation électorale, nous observons, par ailleurs, le développement de diverses formes d'engagement civique à travers les relations des administrations publiques avec les citoyens, le don, le bénévolat, la vie associative ou tout autre forme de participation civile. Ainsi, l'engagement social et politique tend à emprunter de nouvelles voies par le biais de la démocratie participative.

4 LES PRINCIPAUX LIEUX D'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Au cours de ses travaux, le Conseil s'est attardé aux principales instances de la commission scolaire (conseil des commissaires, comité de parents et comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage) et des établissements (conseil d'établissement, organisme de participation des parents, *Home and School* et comité des élèves).

LE CONSEIL DES COMMISSAIRES

Selon l'article 143 de la Loi sur l'instruction publique (LIP), la commission scolaire est administrée par un conseil de commissaires composé de commissaires élus ou nommés, en application de la Loi sur les élections scolaires, et de deux commissaires parents choisis par le comité de parents. Comparativement aux autres commissaires, les commissaires parents n'ont pas le droit de vote lors des délibérations du conseil des commissaires ou du comité exécutif et ne peuvent occuper le poste de président ou de vice-président de la commission scolaire (LIP, art. 148). La Loi sur l'instruction publique définit, aux articles 204 à 301, les fonctions et les pouvoirs de la commission scolaire, lesquels sont résumés dans l'encadré suivant.

Fonctions et pouvoirs des commissions scolaires

Fonctions **générales** :

- s'assurer que les personnes reçoivent les services éducatifs (art. 208);
- admettre les personnes et organiser les services éducatifs (art. 209);
- établir un plan stratégique et un plan triennal de répartition et de destination de ses immeubles (art. 209.1 et 211);
- adopter une politique de maintien ou de fermeture de ses écoles (art. 212).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services éducatifs dispensés dans les écoles** :

- établir un programme pour chaque service éducatif complémentaire et particulier visé par le régime pédagogique (art. 224);
- adopter une politique relative à l'organisation des services éducatifs aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (art. 235);
- déterminer les services éducatifs dispensés par chaque école (art. 236);
- établir le calendrier scolaire des écoles (art. 237).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services éducatifs dispensés dans les centres** de formation professionnelle et dans les centres d'éducation des adultes :

- établir un programme pour chaque service d'éducation complémentaire et d'éducation populaire visé par le régime pédagogique (art. 247);
- organiser et offrir des services d'accueil et de référence (art. 250);
- déterminer les services éducatifs dispensés par chaque centre (art. 251);
- établir le calendrier scolaire des centres (art. 252).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services à la communauté** :

- au besoin, contribuer au développement de la région et fournir des services pour les activités culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires (art. 255);
- assurer, sur demande, les services de garde d'une école (art. 256).

Fonctions et pouvoirs liés aux **ressources humaines** :

- employer le personnel requis pour le fonctionnement de la commission scolaire et des établissements (art. 259);
- affecter le personnel dans les établissements (art. 261).

Fonctions et pouvoirs liés aux **ressources matérielles** :

- acquérir ou prendre en location les biens requis pour les activités des établissements et en assurer la gestion (art. 266);
- favoriser l'utilisation de ses immeubles par les organismes publics ou communautaires du territoire (art. 266).

Fonctions et pouvoirs liés aux **ressources financières** :

- répartir les subventions de fonctionnement de façon équitable entre les établissements (art. 275);
- approuver le budget des établissements (art. 276);
- adopter son budget de fonctionnement (art. 277).

Fonctions et pouvoirs liés au **transport des élèves** :

- au besoin, organiser le transport des élèves (art. 291).

Source : Québec (2005). *Loi sur l'instruction publique*.

Toutefois, la Loi ne fait pas mention du partage des responsabilités entre le conseil des commissaires et le personnel de la commission scolaire. Certes, le directeur général est le seul employé du conseil des commissaires et c'est de lui que relève l'ensemble du personnel de la commission scolaire (LIP, art. 259 et 260). De fait, il a la charge de la gestion courante de la commission scolaire. Il doit néanmoins soumettre au conseil des commissaires les recommandations sur les orientations que doit prendre la commission scolaire en ce qui touche, par exemple, la répartition des ressources entre les établissements, la fermeture d'écoles, le transfert d'élèves ainsi que l'attribution de contrats pour l'entretien et la réparation des bâtiments. C'est le conseil des commissaires, toutefois, qui adopte les décisions, par voie de résolution. En règle générale, le conseil des commissaires est responsable des orientations de la commission scolaire (LIP, art. 201).

Le conseil des commissaires tient généralement une séance publique par mois. C'est au cours de ces séances que les résolutions sont adoptées. Comme le précise la Loi sur l'instruction publique, « le conseil peut [y] décréter le huis clos pour étudier tout sujet qui peut causer un préjudice à une personne » (LIP, art. 167). Les commissaires, le directeur général et toute personne autorisée par le conseil des commissaires peuvent prendre part aux délibérations. Une période de questions est prévue pour permettre aux participants du public d'interroger le conseil des commissaires ou de lui faire part de commentaires.

LE COMITÉ DE PARENTS

L'année 1972 a marqué la naissance des comités de parents dans chacune des commissions scolaires du Québec. Il a toutefois fallu attendre 1979 pour que l'obligation des commissions scolaires de consulter le comité de parents sur certains sujets spécifiques soit inscrite à la Loi. Ainsi, institué dans chaque commission scolaire⁴, le comité de parents se compose d'un parent membre du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et d'un parent de chaque école (LIP, art. 189). Ce dernier est élu parmi les représentants des parents au conseil d'établissement par les parents présents lors de l'assemblée générale (LIP, art. 47). En principe, un parent par école de la commission scolaire (le représentant ou son substitut) participe aux réunions du comité de parents, lesquelles se tiennent généralement une fois par mois.

4. Selon l'article 191 de la Loi sur l'instruction publique, « [l]a commission scolaire qui divise son territoire en régions administratives peut remplacer, aux mêmes fins, le comité de parents par un comité régional de parents pour chaque région et un comité central de parents [...] »

Selon l'article 192 de la Loi sur l'instruction publique, le comité de parents a pour fonctions :

- de promouvoir la participation des parents aux activités de la commission scolaire et de désigner à cette fin les parents qui participent aux divers comités formés par la commission scolaire;
- de donner son avis sur tout sujet propre à assurer le meilleur fonctionnement possible de la commission scolaire;
- de transmettre à la commission scolaire l'expression des besoins des parents définis par les représentants des écoles et par le représentant du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage;
- de donner son avis à la commission scolaire sur toute question qu'elle est tenue de lui soumettre.

Les sujets sur lesquels la commission scolaire est tenue de consulter le comité de parents sont énumérés à l'article 193 de cette même loi. L'encadré qui suit en fait le résumé.

Sujets sur lesquels la commission scolaire doit consulter le comité de parents

- La division, l'annexion ou la réunion du territoire de la commission scolaire;
- le plan stratégique de la commission scolaire et, le cas échéant, son actualisation;
- le plan triennal de répartition et de destination des immeubles de la commission scolaire, la liste des écoles et les actes d'établissement;
- la politique de maintien ou de fermeture d'une école;
- la politique relative aux contributions financières;
- la répartition des services éducatifs entre les écoles;
- les critères d'inscription des élèves dans les écoles;
- l'affectation d'une école à un projet particulier et les critères d'inscription des élèves dans cette école;
- le calendrier scolaire;
- les règles de passage de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire ou du premier au second cycle du secondaire;
- les objectifs et les principes de répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et des autres revenus entre les établissements et les critères afférents à ces objectifs et principes ainsi que les objectifs, les principes et les critères qui ont servi à déterminer le montant que la commission scolaire retient pour ses besoins et ceux de ses comités;
- les activités de formation destinées aux parents par la commission scolaire.

Source : Québec (2005). *Loi sur l'instruction publique*, article 193.

LE COMITÉ CONSULTATIF DES SERVICES AUX ÉLÈVES HANDICAPÉS ET AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION OU D'APPRENTISSAGE

Le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) a pour fonction de donner son avis à la commission scolaire d'une part sur la politique d'organisation des services éducatifs aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, et d'autre part sur l'affectation des ressources financières pour les services à ces élèves. Il peut également donner son avis sur l'application du plan d'intervention à un élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (LIP, art. 187). Chaque comité a la responsabilité de déterminer ses règles de régie interne (LIP, art. 195), mais la Loi précise toutefois qu'il doit tenir au moins trois réunions annuellement. Ce comité est composé de parents de ces élèves (sept au minimum), de représentants du personnel enseignant et non enseignant, de représentants des organismes qui dispensent des services à ces élèves et d'un directeur d'école (LIP, art. 185). Le directeur général de la commission scolaire, ou son représentant, participe aux séances du comité, mais sans droit de vote.

Depuis 1998, le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage est lié au comité de parents du fait qu'un de ses membres siège aussi au comité de parents. La Loi prévoit que c'est le comité de parents qui désigne tous les parents membres du comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et qui fixe la durée de leur mandat.

LE CONSEIL D'ÉTABLISSEMENT

L'ensemble des fonctions et des pouvoirs du conseil d'établissement, tel que le précise la Loi sur l'instruction publique aux articles 74 à 95, est présenté dans l'encadré suivant.

Fonctions et pouvoirs du conseil d'établissement

Fonctions et pouvoirs **généraux** :

- analyser la situation de l'école et, sur la base de cette analyse et du plan stratégique de la commission scolaire, adopter le projet éducatif de l'école, voir à sa réalisation et procéder à son évaluation (art. 74);
- s'assurer de la participation des personnes intéressées par l'école et favoriser, à cette fin, l'information, les échanges et la concertation entre les élèves, les parents, le directeur, les enseignants et les représentants de la communauté (art. 74);
- approuver le plan de réussite de l'école et son actualisation (art. 75);

- approuver les règles de conduite et les mesures de sécurité (art. 76);
- établir les principes d'encadrement du coût des documents requis à l'élève et approuver la liste des crayons, papiers et autres objets de même nature (art. 77.1);
- donner son avis à la commission scolaire sur différentes questions liées à la bonne marche de l'école, à l'organisation des services, aux critères de sélection du directeur (art. 78 et 79);
- préparer et adopter un rapport annuel (art. 82);
- informer annuellement les parents et la communauté des services offerts et leur rendre compte de leur qualité (art. 83);
- rendre publics le projet éducatif et le plan de réussite de l'école, en plus de rendre compte annuellement de l'évaluation de la réalisation du plan de réussite (art. 83).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services éducatifs** :

- approuver les modalités d'application du régime pédagogique et l'orientation générale visant l'enrichissement des programmes d'études (art. 84 et 85);
- approuver le temps alloué à chaque matière (art. 86);
- approuver la programmation des activités éducatives qui nécessitent un changement aux heures d'entrée et de sortie des élèves (art. 87);
- approuver la mise en œuvre des programmes des services complémentaires et particuliers (art. 88).

Fonctions et pouvoirs liés aux **services extra scolaires** :

- au besoin, organiser des services éducatifs autres que ceux prévus au régime pédagogique (art. 90).

Fonctions et pouvoirs liés aux **ressources matérielles et financières** :

- approuver l'utilisation des locaux ou immeubles à la disposition de l'école (art. 93);
- adopter le budget annuel de l'école et le soumettre à l'approbation de la commission scolaire (art. 95).

Source : Québec (2005). *Loi sur l'instruction publique*.

La composition du conseil d'établissement est similaire à celle qui prévalait au sein du conseil d'orientation. Ainsi, sont membres du conseil d'établissement (LIP, art. 42) :

- au moins quatre parents élus par leurs pairs lors de l'assemblée générale des parents – un de ceux-ci est choisi président pour un mandat de un an (LIP, art. 56 et 58);

- au moins quatre membres du personnel de l'école élus par leurs pairs, dont au moins deux enseignants (il est possible d'élire également un membre du personnel professionnel et un membre du personnel de soutien);
- deux élèves du deuxième cycle du secondaire, élus par l'ensemble des élèves de l'école ou nommés par le comité des élèves ou l'association qui les représente (ces élèves ont le droit de vote depuis décembre 2001);
- un membre du personnel du service de garde, élu par ses pairs (si le service est offert dans l'école primaire);
- deux représentants de la communauté, nommés par les membres précédents (ceux-ci n'ont pas le droit de vote).

Les parents ont un mandat de deux ans alors que les autres membres sont élus pour un an. Le conseil d'établissement établit ses propres règles de régie interne, mais il doit tenir au moins cinq séances par année scolaire (LIP, art. 67). Le directeur de l'établissement participe à ces séances, sans droit de vote (LIP, art. 46). Aucun commissaire dûment élu ne peut être membre d'un conseil d'établissement d'une école qui relève de la compétence de la commission scolaire. S'il peut être invité à assister aux séances, il n'a pas le droit de vote (LIP, art. 45). Il n'en demeure pas moins, cependant, que les séances du conseil d'établissement sont publiques, sauf si les membres décrètent le huis clos sur un sujet particulier (LIP, art. 68).

L'ORGANISME DE PARTICIPATION DES PARENTS

Au sein de l'établissement que fréquentent leurs enfants, les parents, depuis 1998, peuvent décider de former un organisme de participation des parents (OPP) au cours de l'assemblée générale des parents. Le cas échéant, celle-ci « en détermine le nom, la composition et les règles de fonctionnement et en élit les membres » (LIP, art. 96). L'OPP a pour fonction de « promouvoir la collaboration des parents à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation périodique du projet éducatif de l'école ainsi que leur participation à la réussite de leur enfant » (LIP, art. 96.1). Les parents du conseil d'établissement peuvent consulter l'OPP sur toute question qui concerne les parents et l'OPP peut lui-même décider de donner son avis aux parents du conseil d'établissement sur ce genre de questions (LIP, art. 96.3). Tel qu'en témoigne la Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ) dans son fascicule de formation à l'intention des parents⁵, l'OPP peut aussi entreprendre divers projets tels que l'organisation de conférences à l'intention des parents et des levées de fonds, la participation aux activités parascolaires et l'infor-

5. Fédération des comités de parents du Québec, *L'organisme de participation des parents : un coup de pouce à l'école*, Beauport, La Fédération, 2001, 7 p.

mation aux parents. Selon la FCPQ⁶, les OPP seraient le lot de seulement le quart des établissements québécois, en majorité des écoles primaires. La faible participation des parents à l'assemblée générale et le peu d'information fournie au regard de cette instance expliqueraient ce phénomène.

LE *HOME AND SCHOOL*

Le *Home and School*⁷ découle de la première association de parents créée en 1895 par M^{me} Graham Bell, qui avait pour objet de contrer le travail des enfants et de favoriser la fréquentation scolaire. Au Québec, c'est en 1919 que fut fondée la première association foyer-école. Son développement a surtout marqué le milieu anglophone, quoique des groupes se soient aussi organisés dans certaines écoles de langue française⁸. Un *Home and School* est une association de parents bénévoles qui s'impliquent à différentes tâches dans l'école fréquentée par leurs enfants, notamment en aidant à la planification, au financement et à l'organisation d'activités parascolaires. Cette association locale d'appui est généralement constituée en organisme indépendant, sans but lucratif et incorporé, à l'initiative des parents et avec l'accord de la direction de l'école, ou à la demande de celle-ci. Sa mission consiste à améliorer l'éducation et le bien-être des élèves, des parents et du personnel, à favoriser la participation des élèves et des parents aux activités scolaires et à faciliter la communication et la coordination entre la famille et l'école. Des bénévoles travaillent tant à l'exécution qu'à l'organisation et à la supervision des activités. Les membres tiennent une réunion par mois pour discuter et planifier les activités. Il est de tradition que le directeur d'école, un de ses adjoints et un représentant du personnel enseignant y assistent pour les informer de ce qui se passe à l'école, de ses projets d'activités, de ses besoins, sans pour autant les impliquer dans la définition des politiques et des orientations de celle-ci⁹.

LE COMITÉ DES ÉLÈVES

Depuis 1998, la Loi sur l'instruction publique prévoit la formation de comité des élèves au second cycle de l'enseignement secondaire (art. 96.5). Cette disposition est en fait une reconnaissance juridique de certaines structures de représentation des élèves qui étaient mises en place depuis des années dans bon nombre d'établissements. Tel que le prescrit désormais la Loi, c'est le directeur de l'école qui doit voir à la formation du comité des élèves. Les élèves, quant à eux, déterminent le nom, la composition et les règles de fonctionnement du comité des élèves, en plus d'en élire les membres.

6. Fédération des comités de parents du Québec, *Plan stratégique 2005-2010*, Beauport, La Fédération, 2005, p. 14.
7. En français, il est désigné « association foyer-école ».
8. En 2005-2006, parmi les 80 associations foyers-écoles membres de la FQAFÉ, deux seulement provenaient des écoles francophones.
9. Cette dernière fonction relève du Conseil d'établissement. Le *Home and School* apporte son soutien financier, matériel et humain dans la réalisation de certaines activités qui en découlent.

Comme en témoigne l'article 96.6 de la Loi sur l'instruction publique, « le comité des élèves a pour fonction de promouvoir la collaboration des élèves à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation périodique du projet éducatif de l'école ainsi que leur participation à leur réussite et aux activités de l'école ». Qui plus est, il revient au comité des élèves de formuler au directeur d'école et aux élèves du conseil d'établissement « toute suggestion propre à faciliter la bonne marche de l'école ». Rappelons que les deux élèves du deuxième cycle du secondaire faisant partie du conseil d'établissement sont, selon le cas, nommés par ce comité.

Tableau 1
Événements qui ont marqué l'évolution
de la démocratie scolaire au Québec

- | | |
|------|---|
| 1841 | Création des commissions scolaires , dont l'administration relève de commissaires élus par les propriétaires fonciers dès 1845-1846 (sauf dans les villes de Québec et de Montréal, où les commissaires sont nommés par la corporation municipale). |
| 1919 | Introduction du premier <i>Home and School</i> au Québec. |
| 1942 | Les femmes accèdent au droit de vote aux élections scolaires, à condition qu'elles paient des impôts fonciers. |
| 1960 | Le droit de vote aux élections scolaires est élargi aux parents d'élèves . |
| 1963 | Publication du rapport Parent. |
| 1964 | Création du ministère de l'Éducation. |
| 1971 | Instauration du suffrage universel pour l'élection des commissaires (les villes de Montréal et de Québec obtiennent le suffrage universel l'année suivante).
Création des comités d'école et des comités de parents (leur mise en place s'effectue l'année suivante). |
| 1979 | À la demande des comités d'école, les établissements peuvent instituer des conseils d'orientation .
Des représentants du comité de parents peuvent siéger, sans droit de vote, au conseil des commissaires. |
| 1982 | Publication de l'énoncé de politique <i>L'école québécoise : une école communautaire et responsable</i>. |
| 1988 | Mise en place des conseils d'orientation au sein des établissements. |
| 1995 | Tenue de la Commission des États généraux sur l'éducation. |
| 1997 | Lancement de la réforme <i>Prendre le virage du succès</i> qui amorce la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités en éducation. |
| 1998 | Instauration des conseils d'établissement (en remplacement des comités d'école et des conseils d'orientation), des comités des élèves et des organismes de participation des parents au sein des établissements. |
| 2001 | Les représentants des élèves du deuxième cycle du secondaire acquièrent le droit de vote au conseil d'établissement. |

5 BILAN ET ENJEUX DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Cette section étaye les conditions d'exercice de la démocratie scolaire. La problématique est ainsi étudiée à travers trois dimensions :

- la participation des citoyens à la prise de décision;
- la légitimité du gouvernement scolaire;
- l'équilibre entre les instances.

Les constats formulés pour chacune de ces dimensions s'appuient sur divers travaux de recherche, dont certains ont été réalisés par le Conseil supérieur de l'éducation, notamment :

- la consultation menée au printemps 2005 auprès de différents acteurs engagés dans le processus démocratique au sein des établissements d'enseignement primaire et secondaire et au sein des commissions scolaires;
- l'appel de mémoires réalisé à l'automne 2005 auprès des organismes liés au monde de l'éducation;
- le sondage téléphonique initié au printemps 2006 auprès d'un échantillon représentatif de la population québécoise.

LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION EN ÉDUCATION

En rapprochant les lieux de décision des citoyens, la décentralisation a favorisé le développement d'un nouveau modèle de gestion au sein du milieu scolaire, lequel mise sur la participation des différents acteurs. Ce modèle s'incarne principalement au sein des établissements avec l'instauration des conseils d'établissement. Toutefois, la structure de participation citoyenne ne s'y limite pas. Elle recouvre aussi, notamment, les comités de parents et le conseil des commissaires avec les postes de commissaires parents.

Les principaux constats faits au regard de la mise en œuvre de ces nouvelles structures de participation citoyenne sont les suivants :

- L'avènement des **conseils d'établissement** a eu des effets positifs au sein des établissements. Nous remarquons notamment que le conseil d'établissement favorise l'ouverture de l'établissement à son milieu et la participation des parents. Il ajoute de la transparence en ce qui touche la plupart des décisions qui concernent les élèves. Il force les différents groupes d'acteurs (direction, personnel, parents, élèves et communauté) à travailler ensemble, les obligeant à se concerter. Il leur permet de se mobiliser autour de projets éducatifs, ce qui développe chez eux leur sentiment d'appartenance à l'égard de l'établissement. Du même coup, le conseil d'établissement contribue à la mise en œuvre de projets innovateurs qui répondent mieux aux besoins réels et spécifiques de chaque milieu.

- Le **recrutement** et la **représentativité** tant des parents dans l'ensemble des instances (notamment au conseil d'établissement et au comité de parents) que des autres acteurs au conseil d'établissement posent parfois problème.
- **L'intérêt des élèves** est, en règle générale, le principal moteur des décisions et des actions des membres de conseils d'établissement. Néanmoins, certains membres s'impliquent pour d'autres raisons que celle du meilleur intérêt des élèves. D'un côté, les enseignants de certains conseils d'établissement auraient tendance à voter en bloc au gré des intérêts d'ordre corporatif. De l'autre, certains parents paraissent s'investir au conseil d'établissement dans une optique individualiste, pour y défendre les intérêts particuliers de leurs enfants ou leur point de vue sur une question particulière qui leur tient à cœur.
- Plusieurs membres des conseils d'établissement, surtout parmi les nouveaux, **semblent méconnaître l'ensemble des fonctions et des pouvoirs** qu'ils détiennent au sein de cette instance.
- L'instauration des conseils d'établissement a induit une certaine **confusion parmi les rôles attribués aux parents** au sein de la structure de participation. D'une part, on attribue souvent – et à tort – aux parents membres du comité de parents le mandat de représenter auprès de la commission scolaire l'ensemble du conseil d'établissement plutôt que les parents de l'établissement. D'autre part, la position du commissaire parent peut s'avérer délicate du fait qu'elle est partagée entre le monde des élus scolaires et celui des parents engagés.
- Les **représentants des parents** ne sont pas toujours vus comme des partenaires à part entière. Certains acteurs du milieu scolaire éprouvent des difficultés à reconnaître le rôle que la Loi sur l'instruction publique leur a attribué et mettent en doute leur capacité à exercer pleinement les fonctions et les pouvoirs qui leur sont dévolus.
- Plusieurs acteurs mettent en doute la **capacité d'influence des parents** au sein du milieu scolaire. Au conseil d'établissement, la procédure de préparation et d'adoption des dossiers donne parfois l'impression aux représentants des parents que tout est décidé d'avance. Les représentants des parents y travaillent isolément, sans lieu où bâtir une solidarité. Certains parents craignent de nuire à leur enfant s'ils s'opposent aux idées de l'équipe-école. De plus, leur méconnaissance ou leur non-maîtrise du langage pédagogique les empêcherait parfois de s'exprimer. Quant au comité de parents, quoiqu'il doive être consulté par la commission scolaire sur des sujets clairement indiqués dans la Loi sur l'instruction

publique, il n'a aucun pouvoir décisionnel. De l'insatisfaction est manifestée à l'égard du rôle ambigu joué par le comité de parents : les parents qui y siègent doivent être consultés, mais leur opinion semble peu compter. Au conseil des commissaires, les commissaires parents sont les acteurs qui semblent détenir le moins d'influence sur les décisions prises. Le fait qu'ils n'aient pas le droit de vote au conseil des commissaires est sans doute en cause, mais cette disposition avait précisément été réclamée par la FCPQ.

- Au conseil d'établissement, un **rapport de force persiste entre les spécialistes de l'éducation** – principalement les enseignants – **et les non-spécialistes** – principalement les parents –. Les premiers expriment une certaine réserve au regard de la place accordée aux parents et aux citoyens dans le milieu scolaire, craignant que l'instauration du conseil d'établissement n'entrave leur autonomie professionnelle. Les seconds s'inquiètent de la persistance d'une mentalité voulant que les spécialistes de l'éducation soient les seuls responsables de l'éducation.
- Des **tensions s'observent entre la direction d'établissement et les membres du conseil d'établissement**. Celles-ci se manifestent par l'influence de la direction d'établissement sur les décisions prises au conseil d'établissement, par la réception d'information partielle ou tardive de même que par les décisions convenues à l'avance. Ces situations révèlent que certaines directions craignent de partager le pouvoir qui autrefois leur appartenait ou qu'elles n'ont pas une juste compréhension de leur nouveau rôle.
- Le Conseil retient donc que certains conseils d'établissement vivent des tensions susceptibles de nuire considérablement à l'instauration d'une gestion participative. Ces tensions ne sont certes pas généralisables, puisque les rapports entre les membres des conseils d'établissement s'harmonisent dans plusieurs milieux. Mais devant la lutte de pouvoir entre acteurs qui persiste en certains endroits, le Conseil est d'avis qu'il faut valoriser la participation citoyenne en éducation, dans le respect du rôle de chacun des acteurs et de leurs champs de compétence respectifs. De plus, en raison de sa forte incidence sur le fonctionnement du conseil d'établissement, la direction doit être mieux accompagnée pour s'adapter à l'exercice de son nouveau rôle.

Au regard de tous ces constats formulés à propos de la participation des citoyens à la prise de décision au sein du système scolaire, le Conseil relève les enjeux suivants :

- l'égalité d'accès aux instances;
- la richesse de la contribution des parents et de la communauté;
- le respect du rôle de chacun des acteurs et de leurs champs de compétence respectifs;
- l'adaptation des acteurs à la dimension politique du rôle tant du conseil d'établissement que de la direction d'établissement.

LA LÉGITIMITÉ DU GOUVERNEMENT SCOLAIRE

Les constats qui se dégagent de l'examen de l'évolution de la structure des commissions scolaires depuis 1841 et des pouvoirs importants qui leur avaient été dévolus en matière de gestion locale de l'éducation amènent le Conseil à poser la problématique de la légitimité du gouvernement scolaire. On a souvent tendance à confondre le concept de légitimité et celui de légalité. Il importe donc de les distinguer.

La légitimité par opposition à la légalité

La légitimité d'un processus politique, d'une institution ou d'une instance n'a généralement pas trait à son statut juridique. Les élections scolaires, le conseil des commissaires, ses fonctions et ses pouvoirs sont donc **légaux**, puisqu'ils sont prescrits ou régis par une loi. Cependant, la légalité de l'instance démocratique scolaire nous informe peu sur sa légitimité. Contrairement à la légalité, le concept de **légitimité** se réfère à la « conformité d'une institution à une norme non écrite qui est reconnue par une société comme étant fondamentale et qui sert d'assise à son autorité morale ou politique »¹⁰.

Parmi les éléments de problématique sous-jacents à la remise en question de la légitimité du gouvernement scolaire, le Conseil a cerné les suivants.

- **L'élection des commissaires** au suffrage universel imprègne la commission scolaire d'une culture démocratique. Toutefois, une très faible partie de la population exerce son droit de vote aux élections scolaires, taux qui se situent toujours largement en deçà de ceux observés à l'échelle municipale. Dans l'ensemble des circonscriptions en élection scolaire au Québec en 2003, le taux de participation se chiffrait à 8,4 %, alors que le taux de participation aux élections municipales se situe davantage autour de 50 %.

10. Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 2^e édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 2001, p. 330.

- Le **taux d'élus sans opposition** est, par tradition, très élevé au palier scolaire : depuis 1977, il oscille autour de 70 %. Par comparaison, 45 % des élus municipaux étaient élus par acclamation aux élections municipales de 2005.
- Les résultats du sondage réalisé par le Conseil auprès de la population québécoise au printemps 2006 révèlent que **peu de citoyens connaissent le gouvernement scolaire** : 38 % des répondants ne connaissent pas l'existence des élections scolaires et seulement 25 % des répondants associent les commissaires à des représentants de la population.
- Certaines dispositions législatives favorisent **l'implication des citoyens aux travaux de la commission scolaire** : toutes les décisions du conseil des commissaires sont prises publiquement; une période de questions est prévue lors de ces séances pour permettre aux citoyens d'interroger le conseil des commissaires, de partager leurs préoccupations et d'exprimer leur point de vue au regard des décisions prises; la commission scolaire a l'obligation de se doter d'un plan stratégique basé sur l'analyse du milieu et d'en rendre compte. Toutefois, à la lumière des consultations du Conseil, les pratiques organisationnelles ne semblent pas permettre la tenue de véritables débats publics.
- D'après la consultation du Conseil, certains élus scolaires semblent avoir une **compréhension erronée de leur rôle**. Certains commissaires auraient du mal à cerner la limite de leur pouvoir par rapport aux cadres de la commission scolaire et au personnel des établissements. Si la majorité des commissaires semble avoir bénéficié d'une formation, un nombre considérable d'entre eux n'ont pas le sentiment d'avoir été suffisamment préparés à exercer leur fonction.
- La consultation du Conseil permet de confirmer que des commissaires, mais non la majorité, défendent **d'autres intérêts que ceux des élèves**. Près du tiers des commissaires participant à l'enquête ont mentionné que certains des commissaires de leur commission scolaire ne défendent pas les mêmes intérêts qu'eux, défendant par exemple des intérêts personnels ou financiers.
- Quoique la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) soit claire quant au rôle politique des élus scolaires, le **caractère politique de cette fonction** n'est pas reconnu et assumé partout et par tous. Ainsi, les commissaires n'ont pas à défendre un programme électoral pour être élus, ils ne débattent pas des enjeux scolaires et ils ne rendent pas de comptes à la population qu'ils représentent. Par ailleurs, la politisation de

la fonction de commissaire suscite un malaise chez certains gestionnaires, lesquels se préoccupent de la frontière des rôles entre le domaine politique et le domaine administratif.

- L'ensemble de constats formulés au regard du gouvernement scolaire amènent certains acteurs liés au milieu de l'éducation à **remettre en question l'existence d'un palier de gouvernement à l'échelle des commissions scolaires.**

En bref, les travaux menés sur le gouvernement scolaire suggèrent au Conseil la présence d'enjeux cruciaux à ce sujet :

- d'abord, celui de l'avenir du gouvernement scolaire, en raison des remises en question substantielles dont celui-ci fait l'objet;
- ensuite, l'enjeu de la pérennité de la démocratie, dans la mesure où certains acteurs se montrent en faveur d'une démocratie des usagers qui écarterait les citoyens sans enfant d'âge scolaire tout en autorisant le vote aux élèves à l'éducation des adultes en âge de voter;
- enfin, l'enjeu de la dimension politique du rôle de commissaire, considérant les ambiguïtés entourant la fonction d' élu scolaire.

L'ÉQUILIBRE ENTRE LES INSTANCES

La décentralisation des pouvoirs est l'une des préoccupations qui anime depuis très longtemps, sinon depuis toujours, les débats sur la gouverne de l'éducation. Cherchant notamment à promouvoir la démocratie scolaire, le nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités, avec la mise en place des conseils d'établissement, a néanmoins exacerbé certaines tensions entre les différents paliers, principalement entre les établissements et les commissions scolaires.

- En raison de l'autonomie nouvelle accordée aux établissements avec l'avènement des conseils d'établissement qui implique une représentation citoyenne au sein des établissements et de la fragile légitimité du gouvernement scolaire due principalement à la faible participation aux élections scolaires, un **débat a cours au sujet de la raison d'être des commissions scolaires.** Certains acteurs remettent en question ce palier intermédiaire entre le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et les établissements, d'autres ouvrent la voie à un éventuel partage des responsabilités entre les commissions scolaires et les municipalités ou les municipalités régionales de comté.
- **Certains acteurs des commissions scolaires** interrogés par le Conseil déplorent que la vague de décentralisation n'ait profité qu'aux établissements et qu'aucun transfert de pouvoirs et de responsabilités ne soit vécu

entre le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les commissions scolaires. Ils **jugent que leur marge de manœuvre reste bien mince** par rapport aux encadrements nationaux et ils y voient un frein majeur à leurs actions.

- À l'inverse, quoiqu'elle soit considérable selon la Loi sur l'instruction publique, la **marge de manœuvre des conseils d'établissement apparaît bien mince aux yeux de certains acteurs des établissements**, en regard, notamment, de politiques et normes ministérielles, de pouvoirs décisionnels des commissions scolaires, de conventions collectives et de budget disponible.
- La Loi sur l'instruction publique définit les champs d'intervention appartenant respectivement au conseil d'établissement et à la commission scolaire. Toutefois, **la Loi fait l'objet de diverses interprétations, ce qui engendre des ambiguïtés**. Pour les autres aspects que ceux régis par la Loi, le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les commissions scolaires et les établissements tend à relever des commissions scolaires. De fait, les consultations du Conseil démontrent que ce partage est variable d'un milieu à l'autre.
- **Certains acteurs envisagent avec prudence une dévolution de pouvoirs plus grande à l'égard des établissements**. Parce qu'il favorise une plus grande autonomie locale, le nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités peut certes générer des écarts entre les établissements, certains choix d'établissement pouvant créer de l'iniquité tant à l'intérieur de l'établissement que vis-à-vis des autres établissements. Certains présidents et directeurs généraux de commissions scolaires formulent aussi des réserves à cet égard. Il a été avancé, par ailleurs, que les directions d'établissement sont surchargées en raison des nouvelles responsabilités qui leur incombent et de la dimension politique que comporte désormais leur rôle. Ainsi, il y aurait des responsabilités que certaines directions d'établissement ne voudraient pas assumer et qui devraient revenir à un palier supérieur, à la commission scolaire notamment.

Bref, dans certains milieux, des tensions sont perceptibles entre les établissements et les commissions scolaires. Non seulement le sentiment d'avoir hérité des responsabilités accrues sans pouvoir décisionnel réel démotive certains acteurs des conseils d'établissement, mais il engendre de vives tensions entre ces derniers et la commission scolaire, considérée comme la vraie détentrice des pouvoirs. Par ailleurs, la lenteur des procédures hiérarchisées nuit à l'efficacité du processus décisionnel. C'est dans ce contexte que la commission scolaire est perçue comme un grand obstacle par plusieurs

conseils d'établissement. En contrepartie, les acteurs au sein des commissions scolaires perçoivent de nombreuses limites à la dévolution de responsabilités et de pouvoirs accrus aux établissements, insistant sur l'importance de leur rôle intermédiaire entre ces derniers et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Ils déplorent leur mince marge de manœuvre par rapport aux règles et politiques du Ministère et ils s'y rapportent pour justifier certaines de leurs décisions qui soulèvent du mécontentement au sein des établissements.

En dépit de ces situations problématiques, le Conseil remarque que les relations tendent à s'harmoniser dans certains milieux, ce qui suppose qu'il y a tout de même de l'espoir. **En revanche, le Conseil n'en est pas moins conscient des enjeux qui ont cours à cet égard et qu'il doit prendre en considération dans sa réflexion sur la démocratie scolaire, soit :**

- l'équilibre du système, principalement entre les commissions scolaires et les établissements;
- la capacité des acteurs locaux à exercer les pouvoirs qui leur sont dévolus par la Loi.

6 ORIENTATIONS POUR RENFORCER LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Considérant l'ensemble de son analyse et des principaux constats qu'il en retient, le Conseil soumet à la réflexion du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, aux milieux de l'éducation et à l'ensemble de la population cinq orientations qu'il juge prioritaires pour améliorer l'état de 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.

ORIENTATION 1

ÉDUIQUER À LA CITOYENNETÉ POUR CONTRIBUER À LA PÉRENNITÉ DE LA DÉMOCRATIE

Bien que les formes d'engagement citoyen tendent à se diversifier au profit de ce qu'il convient d'appeler la démocratie participative, la situation n'en

demeure pas moins inquiétante. En effet, ces nouvelles formes d'engagement s'ajoutent à la démocratie électorale; elles ne peuvent s'y substituer. Or, la démocratie est l'une des valeurs fondamentales des sociétés occidentales. Fruit des luttes du XIX^e siècle, elle représente un acquis majeur dont il est capital d'assurer la pérennité. Il est d'ailleurs nécessaire de se préoccuper de l'état général de la démocratie, sans quoi tout effort en vue de renforcer la démocratie scolaire restera vain. Il est donc clair aux yeux du Conseil que la pérennité de la démocratie constitue un enjeu de taille qui transcende le cadre strictement scolaire pour s'étendre à l'ensemble de la société.

Se fondant sur la littérature, le Conseil est d'avis que l'éducation à la citoyenneté est certainement l'une des principales clés qui permettent de la soutenir. **Aussi le Conseil croit-il impérieux de favoriser l'émergence d'une véritable culture de la citoyenneté en vue de contribuer à la pérennité de la démocratie.** Il incombe certes à chaque citoyen de s'impliquer dans la vie politique et civile selon ses compétences, ses intérêts et ses disponibilités en vue, d'une part, de contribuer à la santé démocratique de notre société et, d'autre part, de consolider les compétences civiques de la population québécoise. Mais, au surplus, éduquer à la citoyenneté représente à la fois un défi pour le système scolaire et un devoir pour l'État.

Un défi pour le système scolaire

Pour le Conseil, l'école québécoise, dans sa triple mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, **est un joueur de premier plan au regard de l'éducation à la citoyenneté.** C'est d'ailleurs la position que le Conseil défendait dans son rapport annuel 1997-1998, intitulé *Éduquer à la citoyenneté*. Le Conseil annonçait sans équivoque qu'il fallait faire de l'éducation à la citoyenneté un élément central du projet éducatif. Pour y parvenir, les élèves devaient être en mesure de vivre concrètement à l'école les valeurs, les droits et les responsabilités qui leur sont enseignés.

Le Conseil est heureux de constater les récentes mesures prises pour offrir aux élèves davantage d'occasions de pratiquer la démocratie au cours de leur formation. Toutefois, les consultations menées au Conseil révèlent que certains milieux ne profitent pas encore pleinement de ces occasions : parfois, la participation des élèves au conseil d'établissement reste peu significative et le comité des élèves fait davantage office de club social que d'instance démocratique. Dans ces conditions, le Conseil incite les acteurs au sein des établissements, principalement les directions d'établissement et le personnel responsable de la vie scolaire, à continuer leurs efforts pour mieux encadrer les activités démocratiques des élèves.

Au moment d'écrire ces lignes, l'implantation du nouveau pédagogique n'est pas encore complétée pour le secondaire alors que seul le premier cycle dispose de son nouveau Programme de formation de l'école québécoise. Il est donc trop tôt pour évaluer les effets des disciplines rattachées au domaine de l'univers social, plus particulièrement l'éducation à la citoyenneté. Nous pouvons cependant présumer que l'introduction du nouveau programme d'histoire et d'éducation à la citoyenneté au secondaire est susceptible d'avoir des retombées positives sur l'apprentissage de la citoyenneté. Il est possible d'en attendre tout autant du nouveau pédagogique, du fait qu'il accorde une plus grande place à l'élève, faisant de lui un acteur plus actif dans son apprentissage. Par ailleurs, le Conseil est heureux de constater que des universités québécoises mettent en place des programmes ou des cours d'éducation à la citoyenneté dans la formation des enseignants.

Un devoir pour l'État

L'éducation à la citoyenneté ne concerne pas exclusivement l'élève et la formation qu'il reçoit. C'est aussi le rôle de toutes les instances actives au sein de la société québécoise de s'assurer que les citoyens disposent de la formation, de l'information et des compétences nécessaires pour s'engager politiquement et socialement. **Au premier chef, soutient le Conseil, l'État doit s'en faire un devoir.** Si le Conseil est heureux de constater les multiples efforts investis par l'État dans l'éducation à la citoyenneté (pensons aux mesures ciblées dans la *Stratégie d'action jeunesse* du gouvernement du Québec de même qu'aux activités offertes par l'Assemblée nationale du Québec et par le Directeur général des élections), il ne croit pas pour autant que le travail puisse être considéré comme parfaitement accompli. Il importe de traduire les stratégies élaborées dans des actions concrètes, de systématiser les pratiques et d'élargir les groupes ciblés par les activités mises en place afin de joindre un nombre grandissant de jeunes.

ORIENTATION 2

RECENTRER LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE SUR LES ÉLÈVES

En principe l'élève et sa réussite sont au cœur du système scolaire, de ses instances et des processus qui les animent. Le principe voulant que l'élève et sa réussite soient au cœur de l'exercice de la démocratie scolaire devrait donc guider toutes les mesures et les décisions ainsi que toutes les actions entreprises par les acteurs engagés dans ce processus. La Loi sur l'instruction publique est d'ailleurs très claire sur le fait que les instances scolaires doivent servir l'intérêt des élèves. Cependant, des écarts

s'observent parfois entre ce qui est écrit dans la loi et les pratiques. De fait, le Conseil a constaté que, dans quelques cas, tant dans les commissions scolaires que dans les établissements, certains acteurs sont guidés par d'autres intérêts que ceux des élèves, comme des intérêts corporatistes, personnels ou financiers.

Voilà pourquoi **le Conseil appelle tous les acteurs engagés dans la structure démocratique du système scolaire, à quelque niveau que ce soit, à un véritable engagement civique motivé strictement par les intérêts de l'ensemble des élèves.** Pour veiller, autant que faire se peut, à ce que toutes les instances placent l'élève et sa réussite au cœur de leur mission et de leurs interventions, le Conseil soumet quelques pistes d'action qui lui semblent particulièrement prometteuses.

D'abord, **le Conseil incite les instances à inscrire la primauté de l'intérêt des élèves comme prémisses** à leur plan stratégique (commissions scolaires), leur projet éducatif (écoles) ou leurs orientations et objectifs (centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes), ce que plusieurs d'entre elles font déjà, par ailleurs. Il apparaît d'autant plus souhaitable que cette prémisses se traduise dans les moyens retenus pour mettre en œuvre ces planifications.

Ensuite, puisque les cas où l'élève n'est pas au cœur du processus démocratique relèvent souvent d'une mauvaise compréhension des fonctions et des pouvoirs de la part des acteurs, le Conseil est convaincu de la nécessité de la formation. Sur ce plan, le chantier est loin d'être vierge : les commissions scolaires, la FCSQ et d'autres organismes tels que la FCPQ et les syndicats offrent chaque année de la formation sur une base facultative et portant sur des thèmes variés. Le Conseil déplore toutefois que la formation ne soit pas suivie par tous les acteurs engagés et qu'aucune formation ne soit obligatoire à leur entrée en fonction. **Le Conseil propose donc à l'État de mettre en place une formation obligatoire à tous les acteurs sur les fonctions et les pouvoirs de l'instance au sein de laquelle ils évoluent pour insister sur le fait que l'élève doit être au cœur de leurs actions.**

Mentionnons également qu'il importe, tel que prescrit par la Loi sur l'instruction publique, que le conseil des commissaires se dote d'un code d'éthique et de déontologie portant sur les devoirs et les obligations des commissaires (LIP, art. 175.1). Pour le Conseil, il apparaît nécessaire de s'assurer que **ce code d'éthique et de déontologie intègre une exigence en ce qui touche la primauté des intérêts des élèves.**

Enfin, le Conseil est d'avis que c'est par le biais de la transparence qu'il sera possible de s'assurer que les pratiques entourant l'exercice de la démocratie scolaire desservent bel et bien les intérêts de l'ensemble des élèves. Dans cette perspective, **le Conseil incite les instances – tant représentatives qu'électives – à mettre en place un mécanisme de reddition de comptes signifiant qui va au-delà des moyens obligatoires.** Les instances doivent justifier les choix qu'elles font et démontrer à leurs commettants dans quelle mesure ces choix desservent adéquatement les intérêts des élèves tout en assurant la qualité des services. Il importe aussi d'encourager les représentants qui siègent aux différentes instances à rendre compte individuellement à leurs commettants, afin de les informer régulièrement des enjeux et des décisions qui y sont prises. Le Conseil est conscient de la résistance que pareille démarche pourrait susciter dans certains milieux. Il estime cependant que les commissaires, les membres de conseils d'établissement et tout autre représentant au sein de la structure démocratique doivent assumer les responsabilités qui sont les leurs en évitant de s'en remettre uniquement à leur président, même si ce dernier demeure le représentant et le porte-parole officiel de l'instance.

ORIENTATION 3

S'ASSURER D'UNE COMPRÉHENSION COMMUNE DU PARTAGE DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS EN ÉDUCATION

Le Conseil constate que le partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation a généré des gains significatifs, bien que la décentralisation soit encore une réalité contrastée. Sans mettre en doute la clarté de la Loi, le Conseil observe qu'elle donne lieu à des interprétations différentes dans la pratique. De fait, les changements induits par la décentralisation ne se sont pas encore opérés partout et par tous. Pour l'heure, il apparaît au Conseil que les problèmes résident moins dans la nature du partage des pouvoirs et des responsabilités que dans la compréhension qu'en ont les acteurs. Il ne lui semble donc pas opportun de réviser ce partage, mais de s'assurer que les acteurs en aient une compréhension commune. De fait, **le Conseil réaffirme l'importance de la démarche de décentralisation pour favoriser une gestion participative plus soutenue dans le milieu scolaire, tant au sein des établissements qu'au sein des commissions scolaires.**

Vers l'harmonisation des rapports entre commissions scolaires et établissements

Nous ne pouvons faire fi du contexte de tensions qui règne entre les commissions scolaires et les établissements au sein de plusieurs milieux. Ce contexte n'est pas sans nuire au plein exercice des fonctions et des pouvoirs des instances officielles. **Le Conseil est convaincu que l'harmonisation des rapports entre les commissions scolaires et les établissements n'est possible que si le personnel en place a une juste compréhension du partage des pouvoirs et des responsabilités.** C'est à cette condition, croit-il, qu'il sera possible de minimiser les tensions potentielles entre les deux paliers et, en bout de course, de permettre aux acteurs locaux d'exercer pleinement leurs fonctions et leurs pouvoirs. Il importe donc de favoriser l'appropriation des nouveaux rôles et des nouvelles responsabilités, afin de dissiper les ambiguïtés et de réduire la diversité des interprétations de la loi ainsi que des pratiques qui en découlent. Pour ce faire, il faut mieux informer les acteurs au regard du nouveau partage et les sensibiliser à l'importance d'adopter des attitudes de concertation, de partenariat et de complémentarité. Le Conseil encourage les milieux à poursuivre la réflexion, à partager avec d'autres leurs points de vue et à traduire en termes d'actions concrètes le fruit de leur démarche.

Des acteurs engagés qui connaissent la répartition des fonctions et des pouvoirs

La complémentarité des rôles et des responsabilités entre les paliers et au sein des instances démocratiques doit non seulement être claire pour le personnel du milieu scolaire, mais elle doit aussi être connue des autres acteurs (parents, élèves et citoyens) engagés dans les instances officielles si nous voulons que ceux-ci assument pleinement leurs fonctions et leurs pouvoirs. Bien plus, ces acteurs doivent cerner la frontière entre leur rôle et celui du personnel du milieu scolaire. La voie de la formation demeure à cet égard incontournable aux yeux du Conseil. **Il lui importe donc que les acteurs engagés dans le processus démocratique scolaire suivent une formation obligatoire dès leur entrée en fonction sur les rôles et les responsabilités qui incombent à chaque instance et à chaque acteur.** C'est à cette condition qu'ils pourront connaître l'étendue et les limites de leur champ d'intervention et, ce faisant, exercer pleinement leurs fonctions et leurs pouvoirs.

La direction d'établissement : une position exigeante qui doit être mieux soutenue

Avec la décentralisation et le renouveau pédagogique, la direction d'établissement occupe une position d'autant plus exigeante. Ses rôles et ses responsabilités se sont modifiés largement au cours des dernières années, appelant les personnes en fonction à s'y adapter. Le Conseil y a d'ailleurs consacré un avis complet en 1999, avis qui était intitulé *Diriger une école secondaire : un nouveau contexte, de nouveaux défis*. Sur la base des récentes consultations, le Conseil observe que le conseil d'établissement, même après quelques années de fonctionnement, n'est pas considéré par tous comme un levier institutionnel. Dans certains cas, il implique plutôt une surcharge de travail pour la direction et des délais dans la prise de décision. Pour le Conseil, le mode de gestion constitue l'une des variables les plus importantes sur laquelle il faut miser pour assurer le plein exercice de la démocratie scolaire au sein des établissements. Les directions doivent être convaincues du potentiel dont elles disposent en misant sur une gestion participative et en s'appuyant sur le conseil d'établissement. Pour y parvenir, **le Conseil croit qu'il faut davantage soutenir les directions dans l'accomplissement de leurs fonctions afin qu'elles s'approprient leur nouveau rôle**. À cet égard, plusieurs des recommandations que le Conseil formulait en 1999 pour soutenir les directions d'école secondaire demeurent d'actualité et s'appliquent tout autant aux directions d'école primaire et aux directions de centre de formation professionnelle et d'éducation des adultes¹¹.

ORIENTATION 4

PROMOUVOIR LA RICHESSE DE LA CONTRIBUTION DES PARENTS DANS TOUTE LEUR DIVERSITÉ

Le Conseil reconnaît d'emblée la prépondérance de la responsabilité parentale dans l'éducation des enfants et soutient que les parents des élèves ont un rôle fondamental à jouer au sein des instances officielles des établissements et des commissions scolaires. Si le Québec peut se réjouir que le processus de décentralisation en éducation ait réservé une place de choix aux parents, le Conseil est d'avis que des efforts supplémentaires méritent d'être investis pour soutenir davantage les parents et faciliter leur engagement. En effet, les études empiriques témoignent de certaines lacunes dont il ne faut pas banaliser l'importance. Un faible nombre de parents paraît disposé à s'impliquer au sein des instances et ceux qui s'engagent sont souvent appelés à investir

11. Voir l'avis *Diriger une école secondaire : un nouveau contexte, de nouveaux défis*, 1999.

beaucoup de leur temps et de leur énergie. De plus, une partie non négligeable des parents concernés ont une compréhension limitée des fonctions et des pouvoirs qu'ils doivent exercer. Cette méconnaissance est aussi observable chez les autres acteurs participant aux travaux des instances (dont les enseignants et les directions d'établissement), lesquels résistent parfois à reconnaître le rôle des parents. Face à cet état de situation et considérant les bénéfices encourus par l'implication des parents au milieu scolaire, **le Conseil croit nécessaire de promouvoir la richesse de la contribution des parents au sein des instances pour faire d'eux des partenaires à part entière.** Pour y parvenir, il envisage favorablement trois pistes d'action :

- valoriser le rôle des parents;
- soutenir les parents engagés;
- faciliter la participation parentale.

Valoriser le rôle des parents dans l'ensemble du système scolaire

Les consultations réalisées par le Conseil ont permis d'observer que certains acteurs ne considèrent pas les parents comme des partenaires à part entière et qu'une certaine méfiance perdure à l'égard d'un pouvoir accru des parents. Le Conseil croit que la volonté d'intégrer les parents à la prise de décision en éducation ne doit pas être vue que sur le plan juridique : **tous les acteurs doivent être convaincus des bénéfices encourus par l'engagement des parents au sein des instances officielles du milieu scolaire.** Le Conseil souhaite donc que le rôle des parents soit valorisé auprès de l'ensemble des parents d'abord, mais aussi auprès de tous les acteurs du système scolaire :

- le Conseil incite les acteurs à promouvoir la participation des parents de tous les milieux, de toutes les origines et de toutes les conditions sociales aux instances officielles;
- le Conseil est d'avis que la richesse de la contribution des parents doit être soutenue lors des séances de formation offertes aux élus scolaires et lors d'une formation commune obligatoire pour tous les membres des conseils d'établissement.

Soutenir concrètement les parents engagés

La structure actuelle rend l'engagement des parents fort difficile. Considérant les difficultés de recrutement et le taux de roulement des parents au sein des instances de même que la faible présence de certaines catégories de parents, **le Conseil est d'avis que les parents qui s'engagent dans le milieu scolaire doivent bénéficier d'un soutien particulier.** À titre d'exemple, il envisage favorablement la mise en place de mesures compen-

satoires pour les pertes de revenus encourues pour leur participation à une instance et pour les frais encourus pour leur participation, dont ceux pour la garde de leurs enfants (comme il se fait déjà dans certains milieux à même le budget de fonctionnement du conseil d'établissement). De plus, le Conseil souhaiterait voir les employeurs reconnaître la valeur de l'engagement citoyen et soutenir leurs employés qui s'impliquent socialement, à titre notamment de représentant des parents au sein du milieu scolaire.

Des conditions pour faciliter la participation parentale

À tous les paliers au sein de la structure de participation, les parents ont des décisions importantes à prendre, mais ne sont pas toujours conscients de ce pouvoir ou suffisamment outillés pour l'exercer. La participation des parents au sein des instances démocratiques n'est pas toujours des plus faciles. Elle demande une compréhension adéquate de la structure de participation démocratique, des fonctions et des pouvoirs des instances, de la Loi sur l'instruction publique et du vocabulaire utilisé dans le milieu de l'éducation. De plus, elle exige des parents un minimum d'aptitudes pour communiquer et défendre leurs idées. Des obstacles particuliers, comme ceux d'ordre linguistique, peuvent freiner la participation de certains parents. Pour faciliter la participation des parents, **le Conseil croit impératif que ces derniers soient mieux informés, mieux préparés et mieux accompagnés dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs pouvoirs à chaque niveau de la structure de participation.**

Le Conseil estime qu'une formation obligatoire doit être offerte aux parents, plutôt que des séances de formation sur une base facultative. Ce faisant, le Conseil ne remet nullement en cause la capacité des parents à exercer leurs fonctions et leurs pouvoirs, mais estime qu'une formation obligatoire sur des objets précis ne peut que renforcer et rendre plus significative leur participation. Le Conseil est aussi d'avis que les directions d'établissement et les directions générales des commissions scolaires ont un rôle majeur à jouer pour aider les parents à exercer adéquatement leur rôle auprès des instances démocratiques. Les directions doivent accompagner les parents dans leur participation et les inviter à se renseigner au besoin auprès de la FCPQ. Par exemple, en raison de leur rôle déterminant au sein du conseil d'établissement, les directions d'établissement doivent favoriser l'utilisation d'un langage accessible lors des réunions de cette instance.

En dernière analyse, il apparaît souhaitable aux yeux du Conseil que l'État mette en place une **mesure globale qui a pour objet de promouvoir la contribution des parents aux instances démocratiques** du système scolaire. Une mesure de ce genre qui ancrerait l'ensemble des pistes d'action

qui concourent à valoriser, à soutenir et à faciliter la contribution des parents devrait permettre d'en assurer la mise en œuvre, l'articulation et la cohérence.

ORIENTATION 5

RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DU GOUVERNEMENT SCOLAIRE

Le Conseil ne remet nullement en question la pertinence d'un palier intermédiaire entre les établissements et le MELS. Ce palier semble nécessaire pour assurer l'organisation des services et leur répartition équitable entre les établissements et, en bout de ligne, entre les élèves. Cependant, le Conseil est conscient du malaise qui persiste au regard du gouvernement scolaire. La très faible participation électorale, le peu de mises en candidature, la méconnaissance de la population et les ambiguïtés concernant la fonction d'élu scolaire en ce qui touche notamment sa dimension politique nuisent à la légitimité de ce palier de gouvernement. Le Conseil ne croit pas moins cependant en sa raison d'être, étant donné son histoire et l'importance des responsabilités qu'il assume.

Dans cette perspective, **le Conseil clame l'urgence d'agir pour renforcer le gouvernement scolaire**. Il lui importe que les efforts à investir en ce sens soient enclenchés dans les plus brefs délais afin d'en mesurer les effets à l'issue même des prochaines élections scolaires, lesquelles se tiendront vraisemblablement en 2007. Néanmoins, le Conseil est aussi d'avis que **si, en dépit des efforts déployés, le faible taux de participation électorale devait se maintenir, le débat mériterait d'être rouvert, cette fois pour trouver, ni plus ni moins, une solution de rechange viable au gouvernement scolaire**. Ainsi, le Conseil est convaincu de la nécessité d'engager à très court terme les actions susceptibles de raviver la dynamique politique au sein des commissions scolaires, dynamique essentielle à la légitimité du palier d'élus qui y travaillent. Selon le Conseil, les actions qui concourent à cette fin portent sur :

- la participation électorale;
- la responsabilité des commissaires à l'égard de leurs commettants;
- la revalorisation du rôle de commissaire.

La participation électorale

Comme l'a constamment rappelé le Conseil, l'éducation est un bien public : il appartient à tous. Par l'exercice de leur droit de vote aux élections scolaires, tous les citoyens doivent pouvoir s'exprimer sur leurs valeurs et leurs priorités en ce qui touche l'éducation. Aux yeux du Conseil, un

élément en particulier est incontournable pour susciter la participation au suffrage scolaire. En effet, considérant, à la lumière du sondage réalisé par le Conseil, que la faible participation est étroitement liée à la méconnaissance de la population à l'égard du gouvernement scolaire, **le Conseil croit nécessaire d'assurer une information plus large et plus complète à la population.**

Il importe d'abord de conscientiser la population à l'importance d'exercer son droit de vote au suffrage scolaire, comme aux autres paliers de gouvernement. Mais plus encore, c'est le processus électoral scolaire en entier qui mérite d'être encadré plus étroitement qu'il ne l'est actuellement, en vue d'assurer une meilleure information aux citoyens. Dans cette perspective, **le Conseil convie les directeurs généraux des commissions scolaires, qui sont d'office les présidents d'élection, et le Directeur général des élections à travailler en étroite collaboration pour revoir dans son ensemble le processus électoral scolaire, en vue d'encadrer plus étroitement les prochaines élections.**

Les mesures à mettre en branle pour assurer l'information aux citoyens doivent être de plus grande envergure encore. Il apparaît nécessaire au Conseil de promouvoir davantage les mises en candidature dans les milieux locaux, car plus nombreuses seront les circonscriptions en élection, mieux se portera la démocratie électorale. Les candidats en poste doivent se faire connaître de l'électorat et faire valoir leurs priorités en matière d'éducation. La période électorale doit être un moment privilégié pour susciter les débats au sein des communautés locales. Il revient aux présidents d'élections scolaires et au Directeur général des élections d'instaurer les conditions propices à la naissance d'un tel climat d'effervescence au sein des milieux.

La responsabilité des commissaires à l'égard de leurs commettants

Pour le Conseil, le conseil des commissaires doit être considéré par tous comme une entité politique. Il ne s'agit pas d'un conseil d'administration, comme nous l'entendons parfois chez les élus eux-mêmes, mais bel et bien d'un palier de gouvernement. De fait, élus au suffrage universel, les commissaires exercent une fonction politique au même titre que les élus municipaux. En ce sens, le Conseil croit nécessaire de **mettre en avant-plan la dimension politique du rôle de commissaire.** Ainsi, chaque commissaire doit :

- défendre les intérêts de la population qu'il représente et qui peuvent légitimement diverger;
- avoir la liberté d'exprimer ses désaccords lors des séances du conseil des commissaires;
- assurer une reddition de comptes auprès de la population qu'il représente.

Tout en respectant les décisions prises par voie de résolution au conseil des commissaires et en ayant à cœur les intérêts de l'ensemble des élèves de leur territoire, les élus scolaires doivent bénéficier de la latitude nécessaire pour défendre les intérêts de leurs commettants au conseil des commissaires, pour exprimer leurs désaccords et pour répondre individuellement à leurs commettants. Autrement dit, les élus scolaires doivent assumer pleinement les responsabilités qui accompagnent la prise de décision et en être imputables. Pour y parvenir, le Conseil envisage favorablement les pistes suivantes :

- offrir une formation initiale obligatoire aux commissaires dès leur entrée en fonction, laquelle doit insister sur la dimension politique de leur rôle;
- fournir aux commissaires l'accompagnement nécessaire au cours de leur mandat pour qu'ils assument adéquatement leur rôle de représentants de la population, par la reddition de comptes notamment.

La revalorisation du rôle de commissaire

Selon les résultats du sondage mené par le Conseil, la majeure partie des citoyens méconnaissent le rôle d'élus scolaires. Pour le Conseil, ce rôle est de grande importance pour la société québécoise. Il permet à des citoyens de veiller à ce que les décisions prises en ce qui touche la répartition des ressources entre les établissements et, en définitive, entre les élèves, soient les plus équitables possible. Dans cette perspective, le Conseil estime que le rôle d'élus scolaires mérite d'être valorisé et, pour y parvenir, il entrevoit les pistes d'action qui suivent.

- Le MELS, la FCSQ et l'ACSAQ¹² doivent s'engager à **mieux faire connaître à la population le rôle des commissaires ainsi que l'importance des services qu'ils gèrent.**
- Le gouvernement doit mettre en place les mesures nécessaires pour **favoriser la participation de candidats de qualité aux postes de commissaires.** Une des voies possibles pourrait consister à revoir les dispositions législatives en ce qui touche le financement des candidats lors des campagnes électorales scolaires.
- Dans cette même foulée, **le Conseil invite la communauté et, en particulier, les employeurs à reconnaître la valeur de l'engagement citoyen** en encourageant leurs employés qui s'impliquent socialement, à titre notamment d'élus scolaires.

CONCLUSION

L'état actuel de la démocratie scolaire au Québec et l'ampleur des enjeux que soulèvent les conditions de son exercice soulèvent des défis importants pour l'avenir. Certes, nous constatons des acquis significatifs, notamment en ce qui touche le suffrage universel aux élections scolaires, la gestion participative au sein des établissements – que favorisent les conseils d'établissement – et la place accordée aux parents dans la structure de participation, comme au conseil d'établissement et au conseil des commissaires. Mais force est d'admettre la présence d'écueils qui font obstacle au plein exercice de la démocratie scolaire et qui menacent sa pérennité.

Une position claire se dégage de ce rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation : le Conseil croit en la participation citoyenne dans le domaine de l'éducation parce qu'elle est un moyen essentiel de favoriser la démocratisation de l'éducation et la réussite du plus grand nombre d'élèves. C'est guidé par cette conviction que le Conseil soutient qu'il est impérieux de renforcer les pratiques démocratiques au sein du système scolaire. Telle est la perspective dans laquelle s'inscrivent les cinq orientations que soumet le Conseil au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, aux milieux de l'éducation et à l'ensemble de la population.

Les chantiers que le Conseil souhaite voir mis en œuvre ne sont pas tous de même envergure et de même portée. Certains présentent des défis considérables pour l'ensemble de la société québécoise et les effets attendus ne pourront se faire sentir qu'à longue échéance. C'est le cas des efforts à investir en vue d'instaurer une véritable culture de la citoyenneté. Ces efforts, qui doivent être déployés autant par les acteurs du système scolaire et par l'État que par chacun des citoyens, sont nécessaires pour assurer la pérennité de la démocratie, comprise au sens large. Il s'agit là d'une condition *sine qua non* au renforcement de la démocratie scolaire.

Le Conseil est particulièrement préoccupé par les intérêts que servent les processus démocratiques au sein du milieu scolaire. Bien que les intérêts des élèves soient généralement au cœur des pratiques et des décisions qui en découlent, les quelques cas observés qui s'écartent des instructions législatives à cet égard inquiètent le Conseil. Il est impératif que l'exercice de la démocratie scolaire soit centré sur les élèves afin d'en préserver tout son sens et toute sa valeur. C'est au moyen d'une formation obligatoire pour tous les acteurs engagés et une reddition de comptes plus soutenue que le Conseil croit possible d'assurer la primauté de l'intérêt des élèves au sein des pratiques démocratiques.

Observant les réserves et la méfiance qui perdurent chez certains acteurs au regard de la participation citoyenne en éducation, le Conseil appelle à un changement de mentalité. À court terme, le Conseil mise sur la voie de la formation : c'est en formant les acteurs engagés dans le processus démocratique scolaire, à quelque niveau que ce soit, qu'ils auront une juste connaissance du nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation, de leurs fonctions et de leurs pouvoirs au sein des instances ainsi que de la frontière de leur rôle par rapport aux autres acteurs. Une véritable gestion participative en éducation pourra ainsi être effective dans tous les milieux, en harmonie entre les paliers, entre les instances et entre les acteurs.

C'est également par la voie de la formation que le Conseil compte promouvoir la richesse de la contribution des parents pour que ceux-ci soient reconnus comme des partenaires à part entière par l'ensemble des acteurs. Mais d'autres actions doivent être mises en œuvre à cette fin. Non seulement faut-il que le rôle des parents au sein du système scolaire soit valorisé, mais leur participation mérite d'être soutenue et facilitée. De fait, le Conseil affirme avec force que les parents des élèves ont un rôle fondamental à jouer au sein des instances officielles des établissements et des commissions scolaires. Tous les acteurs, y compris les parents eux-mêmes, doivent en être convaincus.

Le Conseil insiste enfin sur l'urgence d'agir en ce qui touche le gouvernement scolaire. Pour le Conseil, ce palier de gouvernement local composé d'élus au suffrage universel représente un acquis de taille en matière de démocratie. Toutefois, devant les écueils observés, un changement rapide s'impose, sinon il faudra, tôt ou tard, trouver des solutions de rechange. Il importe que les élections scolaires suscitent une participation plus marquée des citoyens et que la fonction d' élu scolaire acquière une importance à la mesure des responsabilités qui lui incombent. Pour y parvenir, il faut que les commissaires assument pleinement leur rôle politique à l'égard de leurs commettants. De surcroît, les élections scolaires doivent être plus étroitement encadrées en vue d'assurer l'information des citoyens, d'attirer des candidats de qualité et de susciter les débats sur les enjeux scolaire. C'est sur ces nouvelles bases que la société québécoise pourra continuer de compter sur une représentation citoyenne au sein des commissions scolaires.

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

ACSAQ	Association des commissions scolaires anglophones du Québec
EHDA	Élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage
FCPQ	Fédération des comités de parents du Québec
FCSQ	Fédération des commissions scolaires du Québec
FQAFÉ	Fédération québécoise des associations foyers-écoles
LIP	Loi sur l'instruction publique
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
OPP	Organismes de participation des parents

Le texte complet du rapport annuel 2005-2006 sur l'état et les besoins de l'éducation

Agir pour renforcer la démocratie scolaire

de même que ses abrégés anglais et français sont accessibles sur le site Internet du Conseil supérieur de l'éducation : www.cse.gouv.qc.ca

ou en présentant une demande au Conseil supérieur de l'éducation :

par téléphone : 418 643-3851 (boîte vocale)

par télécopieur : 418 644-2530

par courrier électronique : panorama@cse.gouv.qc.ca

par la poste : 1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Québec (Québec) G1V 5B2

Édité par le Conseil supérieur de l'éducation
1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Québec (Québec) G1V 5B2
Téléphone : 418 643-3850
www.cse.gouv.qc.ca