



## **La démocratie scolaire**

**Avis présenté au Conseil supérieur  
de l'éducation**

**Par la Centrale des syndicats du Québec**

**Novembre 2005**



*La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente environ 180 000 membres, dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.*

*La CSQ compte 12 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).*

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

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

## **Introduction**

Dans le cadre de la préparation de son rapport annuel, le Conseil supérieur de l'éducation a invité divers organismes à exprimer leur point de vue sur le thème de la démocratie scolaire. La Centrale des syndicats du Québec (CSQ), l'organisation syndicale représentative dans le secteur de l'éducation, et plus particulièrement au niveau des commissions scolaires, ne pouvait se soustraire à cette invitation. En effet le personnel qu'elle représente (enseignant, professionnel et de soutien) est concerné par la question à titre de citoyennes et de citoyens. Il l'est également par le fait que la qualité de la démocratie scolaire peut influencer directement les conditions générales d'exercice de leur profession.

En répondant à diverses consultations, en participant à plusieurs débats et en se présentant à maintes reprises en commission parlementaire, la CSQ a toujours voulu contribuer à la réflexion collective et dégager des perspectives qui, de son point de vue, permettraient d'améliorer à la fois le processus électoral et la participation citoyenne. Le présent mémoire s'inscrit dans cette même préoccupation.

### **1. Le processus électoral scolaire**

Les commissions scolaires font partie de la vie politique québécoise depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Les personnes ayant le droit de vote aux élections scolaires furent d'abord les propriétaires, puis les contribuables et les personnes jouissant de la condition parentale. En 1971, la loi 27 établissait le suffrage universel pour l'élection des commissaires.

Depuis ce moment, plusieurs réformes ont été mises de l'avant pour améliorer le processus électoral : utilisation de la liste électorale permanente, assistance du Directeur général des élections aux commissions scolaires qui en font la demande dans l'organisation et la tenue du scrutin électoral. Toutefois, la participation est toujours demeurée assez faible. En effet, même si à certaines périodes ou dans certaines commissions scolaires, le taux de participation a pu être comparable à la situation observée lors des élections municipales, celui-ci n'a guère été, règle générale, à la hauteur des attentes.

#### **1.1 Un taux de participation toujours problématique**

C'est ainsi que le taux moyen de participation aux élections scolaires, depuis 1987, a été de l'ordre de 18 %. De façon plus précise, ce taux s'établissait à 18,5% en 1987, à 19,9 % en 1990, à 17,7 % en 1994 et à 15,4 % en 1998. En novembre 2003, lors des dernières élections scolaires, le taux de participation a connu une baisse sensible à 8,4 %. Il faut, par ailleurs, signaler que le taux de participation est

généralement plus élevé en région qu'en milieu urbain ainsi que dans les commissions scolaires anglophones.

Il est difficile de cerner les raisons qui expliqueraient le désintérêt manifesté par la population mais plusieurs pistes méritent d'être envisagées. Pensons, par exemple, à la désaffection et au scepticisme des citoyennes et des citoyens quant à la politique et qui participent de moins en moins nombreux aux divers scrutins municipal, provincial ou fédéral. Ou encore, au fait que les commissaires d'école et les grands enjeux éducatifs sont souvent peu connus des électrices et des électeurs, l'information étant limitée, voire pratiquement inexistante. Il faut d'ailleurs souligner, à cet égard, que les grands médias se désintéressent des élections scolaires, ce qui ne facilite pas les choses sur le plan de l'information. Il est aussi plausible que la population ne saisisse pas vraiment le rôle des commissions scolaires dans un système où celui du ministère de l'Éducation est aussi marquant et où une certaine autonomie est conférée aux établissements scolaires avec l'avènement des conseils d'établissement (CE). Enfin, les citoyennes et les citoyens ont pu développer une certaine perception à l'effet que les questions scolaires les concernent peu et sont d'abord, sinon essentiellement, du ressort des parents ayant des enfants d'âge scolaire et du personnel de l'éducation.

Pour la CSQ, l'éducation constitue un bien collectif et l'outil majeur du développement social et économique du Québec. En ce sens, elle ne concerne nullement une partie de la population, mais l'ensemble de celle-ci. Les citoyennes et les citoyens contribuant, par leurs taxes et leurs impôts, au financement de l'éducation, il est tout à fait pertinent qu'ils puissent participer, à travers le processus électoral, aux grands débats éducatifs et exercer un droit de regard sur la gestion scolaire.

## **1.2 Quelques pistes**

Nous l'avons toutefois constaté dans les lignes qui précèdent, les embûches sont nombreuses et les difficultés réelles. C'est pourquoi diverses mesures mériteraient d'être implantées si, comme société, nous souhaitons maintenir un processus électoral dans le secteur des commissions scolaires. Nous devrions, par exemple, tenir les élections scolaires au même moment que les élections municipales. Par ailleurs, toute la question du financement devrait faire l'objet d'un examen attentif ; la situation qui prévaut actuellement crée des difficultés, par exemple sur le plan de l'information, car les remboursements pour les dépenses encourues sont minimes.

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

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

En conclusion de cette première partie, la CSQ tient à exprimer son inquiétude devant la faible participation aux élections scolaires. De son point de vue, il est malsain de trouver quelque consolation que ce soit dans la comparaison avec les taux de participation enregistrés lors d'autres scrutins. Le taux de participation aux élections est un indicateur de santé démocratique ; sa faiblesse mérite que nous nous en préoccupions, que nous tentions d'en identifier les causes et d'y apporter des correctifs. Le peu de participation aux élections scolaires fragilise la portée institutionnelle des commissions scolaires et risque de mettre en question leur pertinence.

La situation est d'autant plus préoccupante qu'une fois élus, les commissaires prennent des décisions lourdes de conséquences sur les élèves et le personnel. Les commissaires se permettent de gérer les commissions scolaires en ne plaçant pas toujours les élèves au centre de leurs décisions, tout en cherchant à contourner les conventions collectives en vigueur où, à tout le moins, à en réduire la portée. Plusieurs informations concernant leurs décisions et la documentation qui y est reliée, nécessitent un recours à la loi d'accès à l'information. La démocratie exige plus de transparence.

## **2. La participation citoyenne**

Ce qui fait la particularité de la démocratie scolaire, c'est sans nul doute que celle-ci ne s'exprime pas seulement à travers le processus de démocratie représentative mais également par la démocratie participative. C'est en effet plus de 20 000 personnes élues par leurs pairs qui siègent sur les conseils d'établissement.

### **2.1 Des débats préalables**

La mise sur pied des conseils d'établissement dans les écoles québécoises correspond à une tendance générale qui a pu être observée dans les systèmes éducatifs à travers le monde. Celle-ci allie, à la fois, une volonté de décentralisation plus ou moins importante des pouvoirs vers les établissements et une autre de centralisation par le renforcement des mécanismes de contrôle étatiques.

Sous couvert de l'objectif d'assurer un plus grand rapprochement entre l'école et sa communauté et une plus grande autonomie locale, cette politique cherche également à encourager le libre choix des parents entre des établissements

scolaires mis en concurrence les uns avec les autres. C'est ainsi que cette décentralisation a été généralement accompagnée de mécanismes de contrôle tels qu'un bulletin des écoles ou un palmarès.

Des craintes se sont exprimées au Québec concernant ce modèle éducatif, mais les aspirations pour une école plus démocratique, moins prisonnière des carcans bureaucratiques, favorisant l'autonomie accrue du personnel et la participation plus étroite des parents et de la communauté étaient profondes et ont été, en conséquence, largement exprimées lors des États généraux sur l'éducation et ont trouvé écho dans le projet de loi 180.

Dans le premier projet de modification à la Loi sur l'instruction publique soumis à la consultation en 1997, trois questions principales ont retenu l'attention de la CSQ et nourri le débat public. D'abord, la CSQ s'est opposée à toute représentation minoritaire du personnel au sein du conseil d'établissement ; ensuite, elle souhaitait la reconnaissance et le respect des responsabilités professionnelles du personnel au sein du conseil ; enfin, elle défendait une vision démocratique de l'éducation soustraite aux pressions marchandes.

Les changements apportés au projet initial tenaient compte du point de vue exprimé par la CSQ. C'est ainsi que la parité entre les parents et le personnel au sein du conseil d'établissement fut obtenue et qu'il fut prévu que les propositions soumises au conseil, et relevant de domaine d'expertise du personnel, le soient pour approbation et non pour adoption. De plus, certaines modifications furent apportées à la loi concernant la possibilité pour une commission scolaire de dédier une école à un projet particulier, la responsabilité ministérielle relative au curriculum et l'interdiction de toute publicité commerciale. Malgré les réserves que nous avons exprimées concernant les pouvoirs confiés aux CE relativement au temps alloué aux matières et à la possibilité élargie de recueillir des fonds scolaires, c'est dans un contexte relativement consensuel que les conseils d'établissement furent mis sur pied à l'automne 1998.

Notons au passage que la loi n'oblige nullement les établissements privés à assurer une participation du personnel, puisque les pouvoirs reviennent à leur conseil d'administration. En conséquence, le personnel est généralement tenu à l'écart des décisions qui le concernent dans ces établissements, y inclus celles à caractère professionnel et pédagogique.

## **2.2 Éléments de bilan**

En 2001, une enquête menée à l'initiative de la CSQ révélait un niveau de satisfaction passablement élevé, mais aussi quelques inquiétudes<sup>1</sup>. Les données de cette enquête fournissent des indications utiles au moment d'identifier les conditions qui favorisent la participation et celles qui constituent des obstacles.

### **2.2.1 Des sources de satisfaction**

C'est ainsi que sur le caractère démocratique de la représentation, il est réconfortant de constater que les membres du personnel siégeant aux conseils d'établissement étaient à l'image de leur groupe, notamment en ce qui concerne l'âge et le sexe, et qu'ils ont été élus lors d'assemblées générales où était présent, en moyenne, 75 % du personnel concerné. Les consultations du personnel sur les questions présentées au conseil étaient fréquentes, particulièrement chez les enseignantes et les enseignants. Les principales motivations étaient à l'effet de contribuer à la réussite des élèves et aux relations avec les parents. Les craintes qui avaient été exprimées à l'effet que les conseils d'établissement deviennent le lieu de débats à caractère syndical ne se sont pas avérées.

Concernant le fonctionnement des conseils d'établissement et leur influence sur la vie de l'école, les opinions sont favorables sur plusieurs aspects. C'est ainsi que le climat de discussion et le processus décisionnel sont jugés satisfaisants dans 80 % des cas. Même si la majorité des représentants du personnel estiment que la mise en place des conseils d'établissement n'a rien changé en ce qui concerne plusieurs aspects de la vie scolaire, ils sont quand même nombreux à souligner l'amélioration de certains éléments tels que l'ouverture de l'école à son milieu, la capacité de trouver des solutions innovatrices et la participation des parents à l'école. Plus des trois quarts estimaient d'ailleurs que les conseils d'établissement étaient voués au succès et que ceux-ci étaient disposés à y participer une autre année, cela même si le jugement positif exprimé est nettement moins favorable que l'influence anticipée.

### **2.2.2 Des sources d'insatisfaction**

Toutefois, certaines insatisfactions se sont exprimées à la même occasion. Dans 75 % des cas, la participation du personnel n'est pas incluse dans leur charge de travail, ce qui constitue un réel problème. Et la majorité était d'avis que la direction détient trop de pouvoir au sein du conseil d'établissement.

---

<sup>1</sup> Voir J. Berthelot et V. Brouillette, *Convictions démocratiques et menaces marchandes. Analyse de l'opinion des membres votants des conseils d'établissement des écoles francophones*, CSQ, janvier 2002, D11100.

### **2.2.3 Une divergence majeure**

Quand on aborde la question de la décentralisation souhaitée, une divergence majeure se manifeste. En effet, le personnel enseignant exprimait beaucoup plus de réserve que les parents quant à l'ampleur de la décentralisation souhaitée. Cela constitue sans nul doute une zone de tension dont il importe de se préoccuper.

De façon générale, les parents souhaitent une plus grande décentralisation en ce qui concerne les pouvoirs généraux confiés aux conseils d'établissement sur la définition du projet éducatif et de la politique d'encadrement. Sur certaines questions, les parents souhaitent plus de pouvoir alors que le personnel en souhaite moins : évaluation du personnel, critères de sélection du personnel, services éducatifs (notamment le temps alloué à chaque matière, les modalités d'application des régimes pédagogiques et le choix des manuels).

Il faut, par ailleurs, souligner que les trois quarts des représentants du personnel craignent que la décentralisation en cours accentue les écarts entre les écoles et qu'elle fasse en sorte que la formation dispensée diverge trop d'une école à l'autre, alors que 36 % et 51 % des parents expriment ces points de vue. De plus, alors que seulement 14 % des membres du personnel considéraient que l'école devrait être évaluée en fonction des résultats de ses élèves, 45 % des parents y étaient favorables. À propos de la concurrence entre les écoles, les opinions sont aussi tranchées : 18 % des représentants du personnel et 33 % des parents souscrivent à l'idée qu'elle améliore la qualité de l'éducation.

### **2.2.4 Des données confirmées**

Une autre recherche menée pendant l'année scolaire 2003-2004 auprès de plus de 2 000 personnes déléguées syndicales par le Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail, est venue confirmer les résultats obtenus. On y jugeait majoritairement, en effet, que la représentation démocratique et les relations avec les parents étaient bonnes. On y affirmait également que le personnel enseignant pouvait adéquatement faire valoir son point de vue et que la mise en place des conseils d'établissement allait dans la bonne voie. Les mêmes réserves s'exprimaient quant à la décentralisation et la concurrence entre les écoles.

### **2.3 Des perspectives pour l'avenir**

Le personnel de l'éducation a fait preuve de bonne volonté, de disponibilité et d'ouverture dans la mise en œuvre des conseils d'établissement ainsi que pour en assurer le bon fonctionnement et la réussite. Toutefois, certains désaccords subsistent et trois enjeux principaux peuvent représenter, malgré les efforts consentis, des menaces sérieuses. Ils se situent sur le terrain des principes, des relations du travail et du respect.

Comme le révèlent diverses enquêtes, le personnel de l'éducation, et plus particulièrement les enseignantes et les enseignants, adhère à une conception humaniste de l'éducation qui ne peut s'accorder avec la concurrence, les palmarès, la hiérarchisation et la différenciation des écoles. Pour lui, l'État doit définir le curriculum et assurer un financement adéquat des services. C'est donc dire que toute velléité de renforcer le rôle des conseils d'établissement selon une conception quasi marchande de l'éducation ne pourra que soulever une vive opposition de la part du personnel.

Sur le plan des relations du travail, la gestion du personnel n'a pas sa place au sein des conseils d'établissement ; elle relève de la direction qui représente l'employeur dans l'école. Procéder autrement serait la meilleure façon de transformer le conseil en lieu de conflits plutôt qu'en lieu de dialogue. Il faut, de plus, que le temps consacré à la participation du personnel au conseil soit reconnu pour ce qu'il est : une partie intégrante de leur travail.

Enfin, il est essentiel que le domaine d'expertise professionnelle du personnel de l'éducation soit respecté et protégé. Toutes les recherches démontrent clairement qu'une politique, quelle qu'elle soit, ne peut être appliquée, avec quelque chance de succès que ce soit, sans sa collaboration pleine et entière. Aucun autoritarisme n'a sa place dans un mécanisme fondé sur la coopération.

## **Conclusion**

La démocratie scolaire emprunte deux voies pour s'exprimer : celle du processus électoral qui fonde la démocratie représentative et celle de l'engagement citoyen qui fonde la démocratie participative.

La première voie apparaît plus que jamais semée d'embûches et l'indifférence qu'elle soulève ne peut que nous interpeller. Il se pourrait bien qu'elle débouche d'ici peu sur des remises en question substantielles qui ne peuvent toutefois être improvisées. Il reste encore quelques mesures qui n'ont jamais été appliquées et qui peuvent constituer une condition de revitalisation du processus électoral ; elles ressemblent toutefois à une dernière chance accordée à un système qui semble moribond et ne suscite plus qu'une désaffection de plus en plus grande de la population.

La deuxième voie a connu une naissance exigeante et somme toute assez récente. Les défis sont importants et les rapports de collaboration demeurent toujours à définir. Mais il semble cependant bien, que les conseils d'établissement, après seulement quelques années d'existence, soient sur la bonne voie. Les améliorations souhaitées ne supposent pas de transformations majeures et tiennent davantage de la consolidation.

La société québécoise ne pourra toutefois faire l'économie d'un véritable débat sur l'égalité des chances en éducation et les meilleurs moyens de l'atteindre. Au moment où l'expression «société du savoir» est utilisée à toutes les sauces et alors que le taux de diplomation demeure bien en deçà des objectifs fixés dans les divers plans de réussite mis de l'avant, une mobilisation collective en faveur de la réussite du plus grand nombre se pose comme une véritable nécessité. La démocratie scolaire ne peut, en effet, avoir tout son sens que si elle sert d'abord la démocratisation de l'éducation.

