

Regard historique sur la réforme annoncée des commissions scolaires.

Deuxième partie

Jean Bélanger, enseignant et candidat à la maîtrise en histoire à l'Université du Québec à Rimouski

Au moment de la rentrée scolaire 2012, Paul Gérin-Lajoie, ancien député du Parti libéral du Québec (PLQ) et premier titulaire du ministère de l'Éducation (1964-1966), réagissait à la proposition de la Coalition Avenir Québec (CAQ) d'abolir les commissions scolaires dans le but de réaliser des économies en la qualifiant d'« idée sans bon sens », de « chimère », de « faux-fuyant »¹. D'abord relayée à la rentrée 2013 par un Parti québécois (PQ) élu après neuf ans de gouvernance libérale², l'option de l'abolition suit toujours son cours depuis la réélection d'un gouvernement libéral en avril 2014. Après une rentrée scolaire 2015 marquée par un bras de fer à finir entre le gouvernement et les enseignants qui doivent renouveler leur convention collective, une réforme majeure du cadre de gestion scolaire est imminente. Le 4 décembre dernier, le ministre de l'Éducation, Enseignement supérieur et Recherche, François Blais, a déposé le projet de loi n° 86, intitulé « Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire », qui vise en effet à réformer les structures locales de gouvernance scolaire.

Dans un [article précédent](#), nous avons retracé l'histoire des commissions scolaires, de leur naissance au milieu du XIX^e siècle à la Grande réforme de l'éducation des années 1960. Nous y expliquions notamment en quoi les commissions scolaires constituaient l'ossature de cette réforme et devaient permettre la réalisation des objectifs suivant : 1) faire des gains d'efficacité; 2) démocratiser le système d'éducation; 3) redéfinir le rôle de l'État en matière d'éducation. Alors que des changements importants sont sur le point d'être introduits, ils prennent place dans un contexte politique conditionné par la volonté de réduire la taille de l'État et s'inspirent d'un certain discours qui propose l'abolition des commissions scolaires. Nous soutenons que les objectifs généraux que nous avons identifiés font toujours partie du discours politique, mais qu'ils prennent aujourd'hui une signification particulière, distincte de l'esprit original qui avait inspiré la réforme des années 1960. Le présent article cherche donc à expliquer comment a bien pu s'opérer, dans l'intervalle des cinquante dernières années, un tel retournement de sens.

¹ Paul Gérin-Lajoie, « Campagne électorale 2012 — Lettre ouverte aux électrices et aux électeurs du Québec. Paul Gérin-Lajoie s'oppose de nouveau à l'abolition des commissions scolaires proposée par la CAQ », Québec, Fédération des commissions scolaires du Québec, 31 août 2012.

² « Québec met l'abolition des commissions scolaires sur la table », *Radio-Canada*, 2 octobre 2013.

La proposition adéquate

C'est la défunte Action démocratique du Québec (ADQ), dont les vestiges ont été récupérés depuis par la CAQ, qui avait d'abord proposé l'abolition des commissions scolaires à l'occasion de la campagne électorale provinciale de 2007. Rappelons que, sur la scène politique québécoise, l'ADQ représentait alors une option de tendance libertarienne, en ce sens que son programme politique consistait essentiellement à imposer une cure minceur à l'État et impliquait un retrait significatif de la présence étatique dans les services publics. Le chef du parti, Mario Dumont, avait jeté un pavé dans la mare en expliquant vouloir réaliser des économies de l'ordre de 150 M\$ annuellement par l'élimination des doublons administratifs avec le monde municipal. Dumont avait aussi évoqué le faible taux de participation aux élections scolaires, mentionnant une performance décevante de 8% en 2003³. En pratique, l'ADQ suggérait un transfert des responsabilités de gestion des bâtiments et du transport scolaire vers les municipalités, combiné à un pouvoir de taxation étendu pour ces dernières. Les scénarios de réforme du système scolaire mis de l'avant ou évoqués au cours des années suivantes par la CAQ, le PQ et le PLQ s'inscrivent dans la même logique et reprennent, à toutes fins utiles, l'argumentaire et les paramètres de la proposition adéquate. L'égarement sous-estimé du passage de l'ADQ dans le paysage politique du Québec, la légitimation du discours sur l'abolition des « inutiles et coûteuses » commissions scolaires semble avoir pénétré l'ensemble du spectre politique. Des Libéraux jusqu'au PQ en passant par la CAQ, il apparaît désormais de bon ton de spéculer sur la mort prochaine de l'institution, d'autant plus que le contexte actuel de « rigueur budgétaire » semble la plupart du temps chercher à réduire l'État sous prétexte de faire des économies.

La légitimité démocratique et l'efficacité budgétaire se trouvent donc au cœur des préoccupations ayant rallié une bonne partie de la classe politique au projet abolitionniste. On serait tenté de croire que la menace qui plane actuellement sur le réseau des commissions scolaires pourrait n'être que la conséquence logique de son évolution, que le temps a fait son œuvre et qu'il s'agit donc d'un nécessaire dépeçage du réseau. Observons en quoi ces deux critères ont changé au cours des dernières décennies au point de nécessiter, ou non, de telles rénovations.

Participation et légitimité démocratique

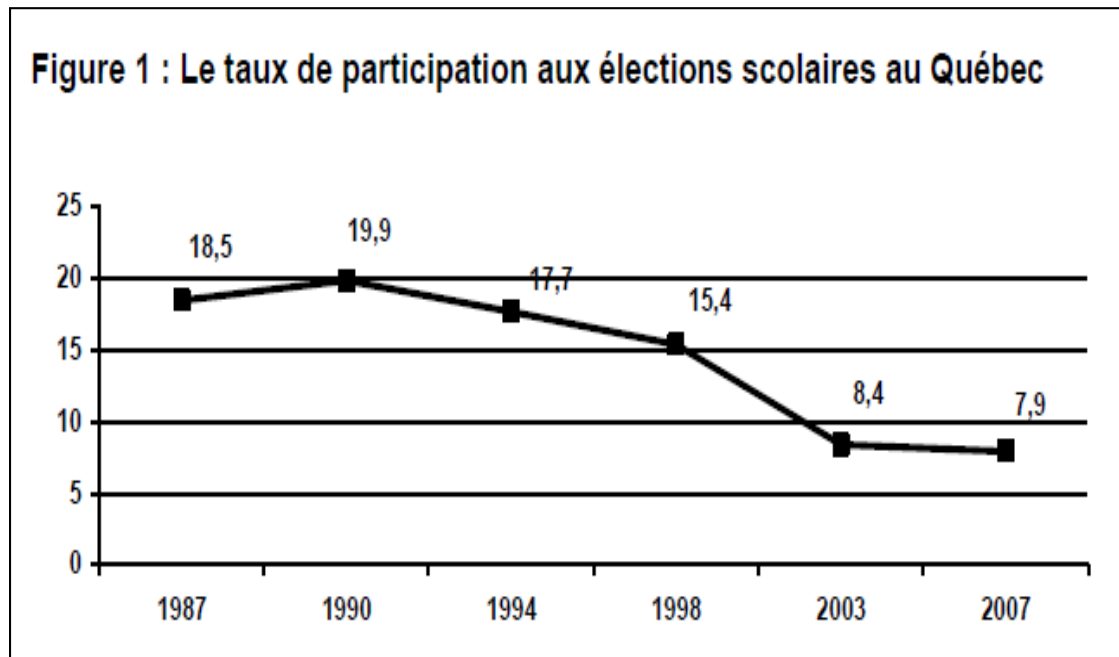
Les taux famélicques de participation aux élections scolaires décriés par Mario Dumont en 2007 semblent en effet témoigner d'une baisse significative de la mobilisation citoyenne vis-à-vis la démocratie scolaire. D'ailleurs, la Fédération des commissions scolaires du Québec (FQCS) s'en inquiétait déjà en 2005 et adoptait son *Plan d'action pour accroître l'intérêt et la participation aux élections scolaires*. Ce plan souligne la complémentarité entre la démocratie représentative et la démocratie participative au sein de l'organisation scolaire. En ce sens, les conseils d'établissement et les multiples comités de parents où se tiennent des élections par les pairs assureraient la légitimité démocratique de l'organisation scolaire et ce, malgré la faiblesse apparente du support citoyen envers cette forme de démocratie représentative, qui ne demande qu'à être améliorée. Malgré les défis auxquels elle est confrontée, affirme le rapport, « la démocratie scolaire, sous toutes ses facettes, se porte relativement bien »⁴. L'une

³ Kathleen Lévesque, « [L'ADQ abolirait les commissions scolaires](#) », *Le Devoir*, 27 février 2007.

⁴ Fédération des commissions scolaires du Québec, *Démocratie scolaire*, Québec, Fédération des commissions scolaires du Québec, 2005, doc. 1, p. 4.

des principales recommandations du plan d'action consiste à tenir les élections scolaires et municipales simultanément, ce qui n'a pas été la voie retenue par le législateur.

Dans un rapport publié en 2010, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) relevait que, depuis les années 1990, la participation est en « constant déclin » et précisait du même souffle que « [n]on seulement le taux de participation au vote a-t-il atteint un plancher historique aux élections de 2007, alors qu'à peine 7,9 % des électeurs inscrits se sont rendus aux urnes, mais le nombre de postes comblés sans opposition a même dépassé les deux tiers des postes à pourvoir depuis les deux dernières élections⁵. » Le graphique suivant, tiré du même rapport, illustre ce déclin⁶ :



La tendance, confirmée à nouveau par le plancher atteint en 2007, a poussé le gouvernement à intervenir afin de revigorer les élections scolaires. Ainsi le projet de loi n° 88, finalement adopté en 2008, réduit le nombre de commissaires élus et augmente le « nombre de représentants de parents et de personnes nommées par cooptation »⁷. De plus, l'ensemble des électeurs d'une commission scolaire peut désormais voter directement pour la présidence. Il faut toutefois noter que les commissaires-parents n'ont pas droit de vote lors des assemblées du conseil. La réorganisation de 2008 introduit un zonage électoral qui ne correspond plus aux traditionnels quartiers et, compte tenu des budgets de campagne limités, le territoire sur lequel un candidat ou une candidate à la présidence cherche à se faire connaître est vaste. En fin de compte, l'effet vivifiant de ces réformes cosmétiques fut nul : le taux de participation pour les commissions scolaires francophones du Québec a encore chuté et n'a atteint qu'un famélique 4,9 % aux élections du 3 novembre 2014⁸. En observant ce

⁵ Directeur général des élections du Québec, *Les modifications proposées à la Loi sur les élections scolaires. Rapport du Directeur général des élections*, Québec, Directeur général des élections du Québec, 2010, p. 11.

⁶ *Ibid.* p. 12.

⁷ *Ibid.* p. 9.

⁸ « [Élections scolaires : un taux de participation qui frôle l'indifférence](#) », *Radio-Canada*, 3 novembre 2014.

déclin, on comprend rapidement pourquoi la légitimité démocratique des commissions scolaires se trouve à nouveau remise en question.

La situation qui prévaut pour les commissions scolaires anglophones détonne par rapport à ce constat général. En effet, le secteur anglophone affichait un taux de participation nettement supérieur à celui du secteur francophone, s'établissant à 16,9% au dernier exercice démocratique⁹. La communauté anglophone apparaît plus attachée au principe des élections scolaires, ce qu'on aura tôt fait d'attribuer à son caractère minoritaire dans la province. Devant la menace de disparition des commissions scolaires, la résistance anglophone traduit des inquiétudes qui s'appliquent pourtant à l'ensemble du réseau. En évoquant une participation plus forte de sa communauté, le secteur anglophone réitère son caractère distinct et rappelle avec force que son autonomie en matière d'éducation profite d'une garantie constitutionnelle. Les commissions scolaires anglophones défendent leur droit d'exister en déployant un argumentaire qui consiste à souligner la nature démocratique, représentative et donc légitime des institutions en place. Préoccupé par les changements à venir, un regroupement d'organismes scolaires anglophones a commandé au printemps 2015 une étude portant sur la gouvernance scolaire et les systèmes électoraux, dans le but de soumettre des propositions « au ministre afin de protéger les droits constitutionnels de la minorité anglophone en ce qui concerne la gestion de ses écoles¹⁰. » Le comité d'étude, présidé par l'ex-députée libérale Marlene Jennings, recommande le maintien du « système actuel de commissions scolaires anglophones des communautés minoritaires d'expression anglaise, où les présidents et les commissaires à titre personnel sont élus au suffrage universel¹¹. »

Déjà, une modification constitutionnelle avait dû être apportée en 1997 afin de mener à bien le projet de laïcisation des commissions scolaires, alors que la confessionnalité était troquée pour le critère linguistique. L'objet du présent article n'étant pas de traiter le dossier de la laïcisation, précisons simplement que les écoles pouvaient alors inclure l'aspect confessionnel dans leur projet éducatif et que l'enseignement de la religion n'est finalement évacué des écoles publiques qu'en 2008. Cette réforme majeure du réseau, pilotée par la ministre de l'Éducation de l'époque, Pauline Marois, aurait pu être une occasion de renforcer la participation aux élections scolaires. En 1998, à l'occasion des premières élections scolaires y ayant fait suite, le « taux moyen de participation fut de 15,4% pour l'ensemble du Québec » alors que pour les élections précédentes « le taux oscillait entre 15% et 28% »¹². Le déclin de la participation semble inexorable, mais rappelons que le suffrage universel aux élections scolaires ne s'appuie pas sur une longue tradition.

En 1961, alors que la modernisation du système d'éducation québécois ne fait que s'amorcer, la loi 30, qui « accorde à tous les parents d'enfants de moins de 18 ans le droit de vote aux élections scolaires »¹³, est adoptée. L'universalité du vote ne devient réalité que dix ans plus tard, avec la sanction de la loi 27, intitulée *Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires*. Avant ces changements, seuls les contributeurs à la taxe scolaire, soit

⁹ Maxime Denis, « [Les commissions scolaires anglophones étudieront la gouvernance scolaire](#) », *Le Devoir*, 10 juin 2015.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Marlène Jennings, dir., *Rapport 2015 du Comité d'étude des systèmes électoraux des commissions scolaires anglophones*, Montréal, Comité d'étude des systèmes électoraux, Montréal, 2015, p. 29.

¹² Fédération des commissions scolaires du Québec, *Démocratie scolaire...* p. 3.

¹³ André Brassard, « [La répartition du pouvoir formel dans le système d'enseignement public : de 1959 à la loi 3](#) », Montréal, Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante, 1986, p. 9.

les propriétaires fonciers, pouvaient se prévaloir du droit de vote aux élections scolaires. Sans revenir en détail sur la complexe histoire des pouvoirs et responsabilités des conseils scolaires (qui inclut notamment de nombreuses particularités pour les villes de Québec et Montréal), on peut conclure que les objectifs de démocratisation du système scolaire poursuivis par les auteurs du rapport Parent ont été poursuivis. Par exemple, la loi 27 accroît la participation des parents d'élève au sein de la gouvernance scolaire en créant des comités d'école, pavant la voie pour d'autres instances d'implication parentale, qui verront d'ailleurs le jour. La mise en place des commissions scolaires régionales, la construction de polyvalentes partout sur le territoire québécois, l'instauration du principe d'universalité du vote scolaire et le vote direct pour la présidence représentent aussi des politiques qui peuvent être interprétées en ce sens. Il ne semble donc pas que la démocratisation scolaire soit une chimère. Si l'on en croit l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, la désaffection pour le vote « ne signifie pas nécessairement un manque d'intérêt ou de mécontentement à l'égard du système actuel. » L'association, qui réclame le maintien des élections scolaires, soutient que la présence d'élus locaux permet l'équité et la réussite du plus grand nombre, ce qui favorise et explique la bonne performance canadienne en éducation. Inquiète d'une possible perte d'autonomie des collectivités locales en matière d'éducation et d'un affaiblissement de l'équité représentative, l'association prône donc le maintien des structures actuelles. Pour améliorer la situation, elle suggère plutôt que les élections scolaires aient lieu en même temps que les élections municipales, comme dans toutes les autres provinces canadiennes¹⁴.

À l'approche des élections scolaires de 2014, la CAQ prônait toujours l'abolition des commissions scolaires. Véhiculant le message de leur vétusté, le parti avait décidé de les boycotter. Le porte-parole adéquiste en matière d'éducation déclarait alors que le gouvernement allait « revoir les structures d'administration si le taux de participation est bas » et concluait que « c'est en n'allant pas voter que le gouvernement va écouter [le message du parti] ¹⁵. » Le député Jean-François Roberge venait ainsi en réaction au ministre de l'Éducation Yves Bolduc, qui avait affirmé qu'en définitive, la participation électorale allait « devenir un critère pour le futur des commissions scolaires¹⁶. » Le ministre martelait encore : « Le message est très important : si vous croyez que les commissions scolaires sont importantes, on vous demande de l'exprimer en allant voter¹⁷. » Ces positions contradictoires venaient souligner toute l'ambiguïté de la situation dans laquelle se trouvent les commissions scolaires. La participation, en s'avérant si faible, devrait finalement servir de tremplin politique à la réforme qui s'annonce. La faible participation aux élections scolaires, bien que réelle et préoccupante, apparaît surtout comme un argument commode pour justifier le bien-fondé d'une réforme qui vise d'abord à réaliser des économies budgétaires.

Efficacité et rôle de l'État

Le discours adéquiste ne portait pas uniquement sur les commissions scolaires, mais bien sur la taille de l'État dans son ensemble. De même, l'actuel projet de réforme est directement lié au souci de rigueur budgétaire que la politique d'austérité du gouvernement cherche à semer dans tous les domaines, avec la taille de l'État dans la mire. À travers de hautes

¹⁴ Référence sur le [site Internet](#) de l'association.

¹⁵ Thomas Gerbet, « [Les députés de la CAQ n'iront pas voter aux élections scolaires](#) », *Radio-Canada*, 14 octobre 2014.

¹⁶ « [La participation aux élections scolaires au Québec sera déterminante](#) », *Radio-Canada*, 3 octobre 2014.

¹⁷ *Ibid.*

préoccupations pour la saine gestion, c'est le rôle de l'État lui-même qui est révisé, voire remis en cause.

Les commissions scolaires, aujourd'hui au nombre de 72, forment un efficace réseau de gestion. Selon les chiffres de la Fédération des commissions scolaires présentés en 2014, seulement 4,4% de l'enveloppe annuelle globale de plus de 10 milliards de dollars sont consacrés aux frais administratifs. Si leur modèle de gestion est remis en question, c'est surtout en raison de la volonté du gouvernement d'uniformiser les pratiques managériales sur l'ensemble du territoire. Ultimement, il semble que le gouvernement souhaite voir moins d'État en éducation, en contrepartie d'une culture de la performance mieux implantée et généralisée.

Rappelons que l'Opération 55, à l'origine du réseau actuel, avait déjà créé une structure regroupant les 1714 commissions scolaires du début des années 1960 au sein de 64 entités régionales. Les fusions étaient alors favorisées et les regroupements volontaires encouragés. Bien que la base volontaire n'ait connu que très peu d'engouement, la structure nécessaire à d'éventuelles fusions venait de prendre naissance. Ces 64 nouvelles commissions scolaires régionales obtenaient la responsabilité des polyvalentes et devenaient de nécessaires agents de coordination pour le ministère. Les commissions scolaires locales desservant les écoles primaires ne cessèrent cependant pas d'exister du jour au lendemain. Au terme de l'Opération 55, le nombre total de commissions scolaires dépasse toujours le millier. C'est plutôt la loi 27, adoptée en 1971, qui, en plus de consacrer l'universalité du suffrage aux élections scolaires, est venue consacrer la forme et la taille du réseau actuel. En regroupant les 1 100 commissions scolaires locales qui existaient encore en 254 commissions scolaires locales ou intégrées, la loi complétait le processus de rationalisation amorcé par l'Opération 55. Dans son rapport annuel pour l'exercice 1970-1971, le Conseil supérieur de l'Éducation (CSE) émettait un avis favorable à la loi 27 dans son ensemble, tout en disant craindre que « le maintien des structures d'une part confessionnelles et, d'autre part séparées pour les niveaux élémentaire et secondaire, ne complique et n'allonge considérablement le processus de restructuration rationnel déjà proposé par la Commission royale d'enquête sur l'enseignement »¹⁸. Dans le même avis, le Conseil suggère que la planification financière se réalise à l'échelle régionale et juge que cette nouvelle approche représenterait « un moyen efficace de coordination des politiques des commissions scolaires locales et de transition vers l'administration unifiée¹⁹. » On en comprend que la déconfessionnalisation et la rationalisation s'inscrivaient déjà dans une perspective à moyen terme. Le gouvernement donnera suite à ces recommandations, notamment en désignant les commissions régionales responsables de la perception et de la répartition des impôts scolaires. Au cours de cette période, le rôle social de l'État prend de l'ampleur, ce qui se manifeste en éducation notamment par l'implantation d'un réseau de commissions scolaires qui permet une mise en œuvre de politiques plus uniformes et mieux contrôlées par l'État central.

Depuis les balbutiements de l'éducation publique au milieu du XIX^e siècle et jusqu'à la Révolution tranquille, l'intervention de l'État dans le domaine éducatif suscitait plutôt la méfiance de la population. Le discours dominant, véhiculé par l'Église, protège une hiérarchie des pouvoirs qui fait de l'État le troisième joueur en éducation, après l'Église et la famille. À ce propos, l'historien de l'éducation et secrétaire à la commission Parent, Louis-Philippe Audet, rappelle qu'en matière d'éducation « l'attitude et le rôle de l'État, [...] ont été

¹⁸ Conseil supérieur de l'éducation, *Rapport annuel 1970-71*, Québec, Gouvernement du Québec, 1972, p. 253.

¹⁹ *Ibid.*

clairement définis par Pie XI dans son encyclique sur l'éducation [*Divini illius Magistri*, 31 décembre 1929] »²⁰. Pour Audet, le système québécois des années 1950 « respecte les droits de la famille et de l'Église et laisse jouer à l'État son rôle supplétif »²¹. L'autonomie dont disposaient les commissions scolaires était alors conçue « comme un moyen pour les citoyens d'une collectivité locale de s'occuper eux-mêmes de l'éducation scolaire de leurs enfants selon leurs attentes et leurs ressources. » La commission scolaire n'exerçait donc pas son pouvoir en tant qu'« organisme décentralisé permettant à l'État de remplir sa mission d'éducation scolaire avec la participation des citoyens », mais plutôt comme « un organisme permettant aux collectivités locales de garder une distance entre l'État et l'administration scolaire locale en matière d'éducation²². » La relation tripartite Famille-Église-État se transforme profondément au cours de la Révolution tranquille, au point de reléguer l'Église dans la marge, et ce, malgré la préservation d'un système confessionnel recevant l'appui de l'État²³.

Au terme de l'Opération 55 et des changements apportés par la loi 27, les commissions scolaires se trouvent considérablement rapprochées de l'État. Ces réformes majeures, combinées au recul significatif de l'Église dans le domaine public ont donc contribué à moderniser les commissions scolaires et en faire des intermédiaires indispensables à l'État. La décennie 1970 est marquée par un important chantier de réflexion en éducation, amorcé par une vaste consultation publique de laquelle sortira la publication du *Livre Vert* en 1977. *L'école québécoise : énoncé de politique et plan d'action*, communément nommé le *Livre Orange*, s'en inspire ensuite pour réactualiser les orientations du ministère. Il en ressort une refonte du curriculum au début des années 1980, mais sans changement majeur au sein des structures de pouvoir. La décentralisation du pouvoir des commissions scolaires vers les écoles est alors encouragée, mais il en résulte une certaine incompréhension du statut intermédiaire des commissions scolaires au sein même du réseau. Au cours de cette période, différentes conceptions de leur rôle se livrent concurrence. Les commissions scolaires se « définissent elles-mêmes d'abord et avant tout comme des gouvernements locaux exerçant leur mission à l'intérieur des encadrements nationaux (des lois), et en réponse aux attentes et aux besoins du milieu²⁴. » À l'opposé, le ministère « insiste plutôt sur le rôle instrumental des commissions scolaires qui, tout en étant de véritables entités décentralisées, doivent être au service du système national d'éducation²⁵. » Ces conceptions concurrentes se trouvent ainsi au cœur de rapports de pouvoir tendus qui perdurent jusqu'à l'actuel projet de refonte des administrations scolaires locales.

Depuis l'Opération 55, le nombre total de commissions scolaires diminue et se rapproche du nombre de commissions scolaires régionales qui avaient alors été créées. Au nombre de 246 en 1985, puis de 202 en 1990 et de 159 en 1997²⁶, les commissions scolaires passent ensuite dans le collimateur de l'objectif de « déficit zéro » du gouvernement de Lucien Bouchard. Alors que le ministère de l'Éducation est absorbé par un vaste et ambitieux chantier de réforme lancé à la suite des États généraux sur l'éducation (1995-1996), la politique de

²⁰ Louis-Philippe Audet, *Histoire de l'enseignement au Québec 1608-1971*, Montréal, Holt Rinehart et Winston, 1971, vol 1, p. 316.

²¹ *Ibid.*, p. 333.

²² André Brassard, « La répartition du... », p. 8.

²³ À propos de la transformation des rapports entre l'Église et l'État au Québec, voir Michael Gauvreau, *Les origines catholiques de la Révolution tranquille*, Montréal, Fides, 2008, 459 p.

²⁴ André Brassard, « La répartition du... », p. 24.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ André Gélinas, *L'intervention et le retrait de l'État. L'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2002, p. 400.

réduction des dépenses du gouvernement entraîne la restructuration du réseau des commissions scolaires. Outre la déconfessionnalisation du système, l'objectif de l'opération menée par la ministre de l'Éducation, Pauline Marois, est de récupérer une centaine de millions de dollars en économies récurrentes. C'est donc sans consultation, et dans une indifférence relative, que la ministre annonce que le nombre de commissions scolaires sera réduit de 159 à 79²⁷. Une fois le processus complété, à l'été 1998, le nombre total de commissions scolaires est finalement ramené à 72. Loin d'atteindre les objectifs escomptés, les commissions scolaires se sont retrouvées l'année suivante devant l'impasse budgétaire et le nouveau ministre titulaire, François Legault, s'est retrouvé « forcé d'accorder 40 millions de dollars aux commissions pour éponger leurs déficits²⁸. » La restructuration de la fin des années 1990 a considérablement agrandi les territoires couverts par les commissions scolaires et réduit l'aspect local de la gouvernance scolaire. Depuis, le nombre de commissions est demeuré le même et les efforts de réduction des dépenses ont été constamment forcés par des compressions budgétaires. Plus récemment, en 2011, la présidente de la FQCS, Josée Bouchard, appréhendait négativement de nouvelles coupes en éducation. À ce moment, après deux vagues de compressions totalisant au moins 150 millions de dollars, 13 commissions scolaires affichaient déjà un déficit et l'atrophie ne semblait pas prête de s'arrêter²⁹.

Les enjeux actuels

Le gouvernement péquiste mené par Pauline Marois, porté au pouvoir lors des élections provinciales de septembre 2012, a poursuivi les politiques de restrictions budgétaires engagées par le gouvernement libéral. Dès les premières semaines de son mandat, le gouvernement Marois évoquait des « réductions de financement de 100 millions de dollars d'ici deux ans » pour les commissions scolaires, sans possibilité de refiler la facture aux contribuables via des hausses de taxes scolaires³⁰. Admettant que tous les scénarios étaient envisagés, le gouvernement avait alors indiqué qu'il étudiait « la révocation du pouvoir de taxation des commissions scolaires, ou même l'abolition [des commissions scolaires] »³¹. La mesure finalement mise de l'avant en 2013 avait pour cible le programme de réduction de taxe scolaire, qui était venu modifier le calcul de péréquation de manière à corriger les effets de la hausse subite du prix des maisons au milieu des années 2000. En abolissant la péréquation scolaire, le gouvernement créait un manque à gagner de 200 millions de dollars devant être absorbé par le réseau. La marge de manœuvre dont disposent les commissions scolaires pour récupérer ces sommes varie considérablement en fonction de la valeur foncière relative à leur territoire respectif de même que du taux de taxation en vigueur, celui-ci étant limité à un plafond établi à 35 ¢ par 100 \$ d'évaluation foncière. La mesure, à coût nul pour les commissions scolaires en mesure de procéder à des hausses significatives, devait donc permettre au ministère de récupérer l'enveloppe consacrée au programme de péréquation. Dans les faits, les commissions scolaires ont procédé à d'importantes hausses de taxes, que le gouvernement, devant le tollé de protestations populaires, a cherché à annuler en déposant un projet de loi qui est toutefois mort au feuillet. Cet épisode montre

²⁷ *Ibid.*, p. 300.

²⁸ Denis-Martin Chabot, « Fusionner ou abolir les commissions scolaires : des économies à faire? », *Radio-Canada*, 31 octobre 2014.

²⁹ Lisa-Marie Gervais, « Compressions budgétaires – Les commissions scolaires en ont assez », *Le Devoir*, 10 décembre 2011.

³⁰ « Québec met l'abolition... ».

³¹ *Ibid.*

bien la fragilité de l'autonomie fiscale des commissions scolaires et la persistance de l'État à limiter leurs pouvoirs.

Lorsque les libéraux reprennent les commandes de la province en 2014, Yves Bolduc est nommé à la tête du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Dès le début de son mandat, il fait part aux commissions scolaires de son intention de faire passer leur nombre à 46, en procédant à des fusions devant générer des économies d'environ 60 millions de dollars par année³². Une telle réforme devait permettre de revoir le fonctionnement des commissions scolaires, tant en ce qui concerne les règles de gouvernance que les pratiques de gestion. On cherche à revoir le rôle joué par les commissions scolaires auprès des écoles en favorisant une plus grande autonomie de ces dernières. Une série de controverses aura toutefois raison du ministre, qui se voit contraint de démissionner avant que ne soit déposé son projet de loi. François Blais prend alors sa relève et décrète un moratoire sur la réforme en cours, le temps de se saisir de l'ensemble des dossiers. Le nouveau ministre annonce finalement en septembre 2015 qu'il écarte l'option de l'abolition de même que le scénario de fusion mis de l'avant par son prédécesseur³³. Pour justifier sa décision, il évoque le coût plus élevé que prévu des fusions et précise que la gouvernance constitue l'essentiel de la réforme qu'il entend mener.

Actuellement, l'activité des commissions scolaires se décline en quatre domaines : l'embauche du personnel et sa répartition, la distribution des ressources financières en fonction des besoins des écoles et du milieu, la gestion immobilière ainsi que le transport des élèves. En raison notamment des responsabilités administratives accrues confiées à ces gouvernements locaux, la dimension politique apparaît souvent comme secondaire aux yeux de leurs dirigeants. Toutefois, la situation à cet égard varie d'un conseil des commissaires à l'autre. Au milieu des années 2000, le CSE notait dans son rapport annuel que « certains élus semblent avoir une compréhension erronée de leur rôle et, d'autre part, une divergence de points de vue s'observe en ce qui touche la dimension politique de la fonction de commissaire »³⁴, ce qui n'est pas sans rappeler la situation des années 1970 à la suite de l'entrée en vigueur de la loi 27. Les objectifs généraux de la réforme annoncée par le projet de loi 86 sont limpides. Il faut permettre à l'État de faire des économies et réduire le poids politique des commissions scolaires de deux manières ; par la décentralisation de l'administration locale au profit des écoles et par la reddition de comptes auprès du gouvernement. Pour l'essentiel, les responsabilités des commissions scolaires demeurent les mêmes, mais la portée politique du mandat des conseils scolaires se retrouve grandement limitée par l'abolition des élections scolaires et l'esprit du projet de loi, qui renvoie le pouvoir aux écoles. Parmi les mesures visant à faire des économies, le projet de loi prévoit des dispositions pour encourager le regroupement des services entre les commissions scolaires. Il prévoit également la possibilité pour le gouvernement de modifier les limites territoriales d'une commission scolaire par décret, après une simple consultation des principales intéressées. Le scénario des fusions ne serait donc pas totalement écarté, mais plutôt repoussé.

³² Martine Biron, « [Vers l'abolition de dizaines de commissions scolaires](#) », *Radio-Canada*, 19 novembre 2014.

³³ Tommy Chouinard, « [François Blais abandonne la fusion de commissions scolaires](#) », *La Presse*, 16 septembre 2015.

³⁴ Conseil supérieur de l'éducation, [Rapport annuel sur l'état et les besoins en éducation 2005-2006. Agir pour renforcer la démocratie scolaire](#). Québec, Gouvernement du Québec, 2006, p. 58.

Présentement, les taxes scolaires représentent environ 15% des revenus des commissions scolaires³⁵. En percevant ces taxes et en les administrant, les commissions scolaires profitent en principe d'une autonomie qui leur permet de revendiquer leur légitimité démocratique et leur statut de gouvernement local. Or, dans un rapport d'experts commandé par le gouvernement Marois reçu par le ministre Bolduc en mai 2014 et servant toujours de base de travail au ministre Blais, on peut lire que « le champ de taxation n'offre guère de marge de manœuvre aux commissions scolaires et n'a pas renforcé leur autonomie de gestion. On peut donc constater que ce champ d'impôt est devenu *de facto* un champ d'impôt provincial dont les revenus sont inscrits au bilan des commissions scolaires³⁶. » Partant de ce constat, le ministre a annoncé l'abolition du pouvoir de taxation des commissions scolaires, qui sera récupéré par le gouvernement québécois, lequel « fixera lui-même les taux applicables partout au Québec »³⁷. Au printemps dernier, le ministre envisageait « de demander aux municipalités de percevoir cet impôt foncier »³⁸, ce qui laisse présager un transfert de responsabilités qui affectera directement l'autonomie du monde scolaire.

Il a été évoqué que certaines responsabilités des commissions scolaires, comme la gestion des bâtiments ou le transport scolaire, puissent dorénavant incomber aux municipalités. Dans un texte d'opinion, l'actuelle présidente de l'Union des municipalités du Québec, Suzanne Roy, identifiait « le meilleur partage des ressources entre les milieux scolaire et municipal » comme un « ingrédient essentiel à la réussite de l'incontournable réforme scolaire »³⁹. En pratique, on envisageait que les infrastructures sportives et récréatives détenues par les commissions scolaires, dont l'usage et la gestion se trouvent déjà sous le signe de la collaboration et du partenariat, puissent relever exclusivement des municipalités. La présidente de la FCSQ soutenait qu'il y a là un risque d'égarement. Dans un tel scénario, considérant la gestion efficace des ressources matérielles par les commissions scolaires, les économies d'échelle seraient impossibles et les municipalités auraient pu être tentées de s'accaparer les infrastructures sans en garantir l'accès prioritaire aux élèves⁴⁰. Un transfert accru de responsabilités vers les municipalités aurait aussi pu devenir un problème pour celles-ci, qui craignaient des effets négatifs. On appréhendait notamment que le transport scolaire puisse engendrer des coûts importants et difficilement contrôlables pour les municipalités les plus vastes. De même, les parcs immobiliers scolaires les plus désuets risquaient d'apparaître comme des cadeaux empoisonnés⁴¹.

On peut toutefois déjà écarter le scénario d'un transfert tous azimuts des responsabilités en faveur des municipalités. Le projet de loi propose plutôt que les conseils des commissaires soient abolis pour être remplacés par des conseils scolaires, composés d'une quinzaine de membres, qui doivent conserver les mêmes responsabilités. Six postes seraient pourvus par des parents, quatre par des membres des milieux communautaire ou économique, trois par des représentants des établissements scolaires et deux autres membres désignés par cooptation. En suivant les règles du projet de loi sous sa forme actuelle, des règles de

³⁵ Pauline Champoux-Lesage, dir. *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2014, p. 25.

³⁶ *Ibid.*, p. 93.

³⁷ Tommy Chouinard, « Des commissions scolaires sans pouvoir de taxation », *La Presse*, 2 juin 2015.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Suzanne Roy, « Les ingrédients essentiels à la réussite de l'incontournable réforme scolaire », *Le Huffington Post*, 15 août 2015.

⁴⁰ Josée Bouchard, « Pendant que l'UMQ se réjouit, la démocratie scolaire est menacée », *Le Huffington Post*, 19 août 2015.

⁴¹ Valérie Gaudreau, « Pas question que les municipalités gèrent les écoles, avance la présidente de l'UMQ », *Le Soleil*, 16 avril 2015.

nomination seraient établies pour chacun de ces types de postes. Par exemple, les représentants des parents seraient élus à l'assemblée générale des parents et l'un d'eux serait parent d'un élève handicapé ou d'un élève en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, alors que les établissements scolaires délègueraient deux représentants des directions d'établissement et un membre du personnel enseignant. Suivant ce scénario, les parents obtiendraient le droit de vote, ce qui n'est pas le cas pour les commissaires-parents actuels⁴². À première vue, cette option semble en mesure de redynamiser la démocratie scolaire en panne. Les collaborations seraient facilitées, les ressources optimisées et certains doublons éliminés. Or, rien n'est moins sûr. La réussite ou l'échec de la réforme sera essentiellement déterminé par le rôle et les pouvoirs que Québec consentira aux nouveaux conseils scolaires de même que par l'autonomie réelle dont ceux-ci pourront se prévaloir.

Au cours des dernières années, ce sont des comités d'experts et des firmes comptables qui ont été chargés d'analyser l'efficacité des commissions scolaires. Une panoplie de facteurs sont pris en compte pour l'élaboration de ces rapports, mais on y parle surtout du coût par élève. Un avis technique présenté au gouvernement en janvier 2015 recommandait que les commissions scolaires fassent appel à des consultants externes afin d'améliorer leurs pratiques de gestion et imputait la hausse des dépenses par élève à une hausse du nombre d'élèves par classe et son corolaire : les salaires des enseignants⁴³. En comparant les commissions scolaires de même taille entre elles, on remarque d'importantes disparités au niveau de l'efficacité, établie selon la corrélation entre la performance des élèves et les dépenses par élève. Au terme de leur analyse, les auteurs de l'avis en arrivent tout de même à la conclusion que « les commissions scolaires sont, dans l'ensemble, efficaces sur le plan budgétaire⁴⁴. » Ils précisent toutefois qu'en tenant compte « des montants engagés, les économies potentiellement réalisables sont élevées et se chiffrent à plusieurs centaines de millions de dollars⁴⁵. » Sans surprise, la commission scolaire de Montréal (CSDM), avec sa situation déficitaire chronique, son taux d'efficacité jugé insatisfaisant et son budget de fonctionnement de 958 M\$ en 2014-2015, a été ciblée par le gouvernement afin de récupérer des sommes significatives⁴⁶. Dans l'ensemble du réseau, les principaux postes de dépense sont revus à l'aune des économies potentielles. En augmentant le fardeau des redditions de comptes, l'État limite le cadre d'intervention des commissions scolaires et, sous le couvert de la décentralisation, limite les enjeux décisionnels aux impératifs du moment et à l'administration quotidienne. Avec des moyens de plus en plus restreints, l'école publique constate ses lacunes et voit sa capacité à innover pour trouver des solutions s'étioler. Partout à travers la province, l'autonomie de gestion des commissions scolaires est mise à mal par les restrictions budgétaires imposées mur-à-mur par Québec. La réforme actuellement proposée pourrait bien être l'occasion pour le gouvernement d'imposer une imposante reddition de compte et d'instaurer une nouvelle culture de gestion aux commissions scolaires, ces dernières subissant en parallèle la minoration de leur autonomie politique. Par exemple, l'adéquation entre la formation professionnelle et les besoins en main-d'œuvre se trouve dans la mire gouvernementale. Le projet de loi 86 prévoit que les commissions scolaires doivent offrir une formation professionnelle qui correspond aux besoins spécifiques de la région qu'elles desservent ou qui répond à une demande nationale. Si cette réalité existe déjà,

⁴² Tommy Chouinard, « Des commissions scolaires... ».

⁴³ Guy Lacroix et Gino Santarossa, *Rapport d'évaluation. Avis technique sur l'évaluation économique de l'efficacité budgétaire des commissions scolaires*, Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2015, p. 5.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Raymond Chabot Grant Thornton, *Rapport. Enquête concernant la situation financière de la Commission scolaire de Montréal*, Québec, Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2015, 29 pages.

on peut légitimement supposer qu'une telle mention dans la loi vise le contrôle de l'offre de cours par le gouvernement central, affaiblissant là encore l'autonomie décisionnelle des commissions scolaires.

Conclusion

Depuis leur implantation sur le territoire il y a 150 ans, les commissions scolaires ont été le théâtre des transformations de l'État. Au moment de leur apparition, elles devaient favoriser l'essor de l'État libéral et permettre à toutes les strates de la communauté nationale de se former à la participation politique. Graduellement, l'éducation publique s'est implantée comme une norme, jusqu'à la création des polyvalentes, alors que l'éducation devenait accessible à tous et plus longtemps. Avec l'Opération 55, on cherchait d'abord à réaliser un projet de société où l'égalité des chances représentait un idéal à atteindre alors que la réforme Blais ne vise qu'à réduire la taille de l'État. La politique d'austérité mise en œuvre par le gouvernement Couillard s'inscrit dans une logique néolibérale, où l'État se retire du domaine social et offre l'espace vacant au secteur privé. Par son refus de promouvoir l'égalité des chances et de soutenir cet idéal par l'éducation, l'État finit par favoriser la reproduction des inégalités sociales. Le réseau des commissions scolaires, fragilisé par les réductions budgétaires répétées, doit constamment revoir son offre de services à la baisse. L'autonomie des commissions scolaires s'atrophie et l'insoutenable pression mise sur le réseau mène à son implosion, ce qui permet en fin de compte de justifier la refonte du réseau. La décentralisation en faveur des écoles devrait permettre à l'État de se retirer un peu plus du domaine public tout en restreignant au maximum l'expression du pouvoir politique local. Une telle réforme pourrait donc ne pas avoir pour effet de redynamiser une démocratie scolaire en panne, mais plutôt de limiter l'offre de services publics.

L'abolition des commissions scolaires sous leur forme actuelle constitue ainsi une rupture avec la tradition démocratique qui prévalait jusqu'ici. Le rôle de l'État néolibéral n'est plus d'offrir l'égalité des chances, mais bien de mettre en place les conditions nécessaires à l'arrimage de la société avec l'économie de marché. Si l'on veut que l'école de demain réponde encore aux besoins d'une société humaniste et égalitaire, la composition des nouveaux conseils scolaires et le rôle précis qui leur sera conféré devront être scrutés à la loupe et critiqués. L'efficacité d'une institution ne peut se mesurer qu'à la lumière des objectifs qu'elle cherche à atteindre. C'est pourquoi on a pu tantôt mettre sur pied un système public d'éducation accessible au plus grand nombre et ensuite prétendre que la réduction des services aux élèves se fait au nom de l'efficacité. Les nouveaux conseils scolaires devront eux-mêmes établir promptement et publiquement leurs objectifs, affirmant du coup leur autonomie, sans quoi ils pourraient rapidement se voir confinés à un rôle de conseil d'administration aux pouvoirs limités. Leur réelle légitimité démocratique en dépendra.

La décentralisation annoncée au profit des écoles sera également à surveiller. Particulièrement dans les milieux où les écoles privées et publiques se livrent déjà une forte concurrence, on risque de voir l'offre éducative publique suivre davantage les aléas de la demande, plutôt que de chercher à maintenir l'intégralité du panier de services. Les bases du système d'éducation établies il y a cinquante ans sont aujourd'hui menacées : les parcours de formation générale au Cégep sont remis en question et l'existence même des réseaux collégial et universitaire également. La révision des structures de gouvernance locale en éducation prend place dans cette démarche globale qui consiste à désengager l'État du domaine des services publics. L'idéal d'une éducation qui garantit l'égalité des chances cède le pas à une

BÉLANGER, Jean. « Regard historique sur la réforme annoncée des commissions scolaires. Deuxième partie ». *HistoireEngagee.ca* (18 janvier 2016), [en ligne]. <http://histoireengagee.ca/?p=5249>

éducation au service de l'économie de marché. Afin de préserver ce qui reste du pouvoir émancipateur de l'éducation, il faudra redoubler de vigilance et affirmer haut et fort, à la moindre occasion, que l'éducation est un droit inaliénable qui préside à l'existence de toute saine démocratie.

Pour en savoir plus

« [Québec met l'abolition des commissions scolaires sur la table](#) ». *Radio-Canada* (2 octobre 2013). [En ligne].

« [La participation aux élections scolaires au Québec sera déterminante](#) ». *Radio-Canada* (3 octobre 2014). [En ligne].

« [Élections scolaires : un taux de participation qui frôle l'indifférence](#) ». *Radio-Canada* (3 novembre 2014). [En ligne].

AUDET, Louis-Philippe. *Histoire de l'enseignement au Québec 1608-1971*. Montréal, Holt Rinehart et Winston, 1971, 2 volumes.

BIRON, Martine. « [Vers l'abolition de dizaines de commissions scolaires](#) ». *Radio-Canada* (19 novembre 2014). [En ligne].

BOUCHARD, Josée. « [Pendant que l'UMQ se réjouit, la démocratie scolaire est menacée](#) ». *Le Huffington Post* (19 août 2015). [En ligne].

BRASSARD, André. « [La répartition du pouvoir formel dans le système d'enseignement public : de 1959 à la loi 3](#) ». Montréal, Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante, 1986, 46 p.

CHABOT, Denis-Martin. « [Fusionner ou abolir les commissions scolaires : des économies à faire?](#) ». *Radio-Canada* (31 octobre 2014). [En ligne].

CHAMPOUX-LESAGE, Pauline, dir. [Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires](#). Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2014, 181 p.

CHOUINARD, Tommy. « [Des commissions scolaires sans pouvoir de taxation](#) ». *La Presse* (2 juin 2015). [En ligne].

CHOUINARD, Tommy. « [François Blais abandonne la fusion de commissions scolaires](#) ». *La Presse* (16 septembre 2015). [En ligne].

Conseil supérieur de l'éducation. *Rapport annuel 1970-71*. Québec, Gouvernement du Québec, 1972, 351 p.

Conseil supérieur de l'éducation. [Rapport annuel sur l'état et les besoins en éducation 2005-2006. Agir pour renforcer la démocratie scolaire](#). Québec, Gouvernement du Québec, 2006, 111 p.

BÉLANGER, Jean. « Regard historique sur la réforme annoncée des commissions scolaires. Deuxième partie ». *HistoireEngagee.ca* (18 janvier 2016), [en ligne]. <http://histoireengagee.ca/?p=5249>

DENIS, Maxime. « [Les commissions scolaires anglophones étudieront la gouvernance scolaire](#) ». *Le Devoir* (10 juin 2015). [En ligne].

Directeur général des élections du Québec. *Les modifications proposées à la Loi sur les élections scolaires. Rapport du Directeur général des élections*. Québec, Directeur général des élections du Québec, 2010, 222 p.

Fédération des commissions scolaires du Québec. *Démocratie scolaire*. Québec, Fédération des commissions scolaires du Québec, 2005, 4 documents.

GAUDREAU, Valérie. « [Pas question que les municipalités gèrent les écoles, avance la présidente de l'UMQ](#) ». *Le Soleil* (16 avril 2015). [En ligne].

GAUVREAU, Michael. *Les origines catholiques de la Révolution tranquille*. Montréal, Fides, 2008, 459 p.

GÉLINAS, André. *L'intervention et le retrait de l'État. L'impact sur l'organisation gouvernementale*. Québec, Presses de l'Université Laval, 2002, 427 p.

GERBET, Thomas. « [Les députés de la CAQ n'iront pas voter aux élections scolaires](#) ». *Radio-Canada* (14 octobre 2014). [En ligne].

GÉRIN-LAJOIE, Paul. « [Campagne électorale 2012 — Lettre ouverte aux électrices et aux électeurs du Québec. Paul Gérin-Lajoie s'oppose de nouveau à l'abolition des commissions scolaires proposée par la CAQ](#) ». *Fédération des commissions scolaires du Québec* (31 août 2012). [En ligne].

GERVAIS, Lisa-Marie. « [Compressions budgétaires — Les commissions scolaires en ont assez](#) », *Le Devoir* (10 décembre 2011). [En ligne].

JENNINGS, Marlène, dir. *Rapport 2015 du Comité d'étude des systèmes électoraux des commissions scolaires anglophones*. Montréal, Comité d'étude des systèmes électoraux, 2015, 40 p.

LACROIX, Guy et Gino SANTAROSSA. [Rapport d'évaluation. Avis technique sur l'évaluation économique de l'efficacité budgétaire des commissions scolaires](#). Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2015, 48 p.

LÉVESQUE, Kathleen. « [L'ADQ abolirait les commissions scolaires](#) ». *Le Devoir* (27 février 2007). [En ligne].

Raymond Chabot Grant Thornton. [Rapport. Enquête concernant la situation financière de la Commission scolaire de Montréal](#). Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2015, 29 p.

ROY, Suzanne. « [Les ingrédients essentiels à la réussite de l'incontournable réforme scolaire](#) ». *Le Huffington Post* (15 août 2015). [En ligne].