



REVUE D'ANALYSE COMPARÉE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

[www.telescope.enap.ca](http://www.telescope.enap.ca)

Vol. 20, n° 2, 2014

ORGANISATION  
DES SYSTÈMES  
ÉDUCATIFS

**« La commission scolaire comme lieu de  
gouvernance autonome (1959 à 2013)? »**

Par *André Brassard*

**Pour citer cet article :**

Brassard, A. (2014). « La commission scolaire comme lieu de gouvernance autonome (1959 à 2013)? », *Télescope*, vol. 20, n° 2, p. 17-34,

[www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol\\_20\\_no\\_2/Telv20\\_no2\\_Brassard.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_20_no_2/Telv20_no2_Brassard.pdf)

DÉPÔT LÉGAL

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2014

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2014

ISSN 1929-3348 (en ligne)

Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

Les numéros réguliers de la revue *Télescope* sont indexés dans EBSCO et Repère.

*Télescope* bénéficie du soutien financier de l'ENAP et du gouvernement du Québec.

INFORMATION ET ABONNEMENTS

[eve.cloutier@enap.ca](mailto:eve.cloutier@enap.ca) | 418 641-3000, poste 6574 | [www.telescope.enap.ca](http://www.telescope.enap.ca)



# LA COMMISSION SCOLAIRE COMME LIEU DE GOUVERNANCE AUTONOME (1959 À 2013)?

Par **André Brassard**, Professeur retraité de l'université de Montréal,  
Professeur associé, Université de Montréal et Université de Sherbrooke  
[andre.brassard@umontreal.ca](mailto:andre.brassard@umontreal.ca)

**RÉSUMÉ** La commission scolaire comme instance de gouvernance (d'administration) au sein du système public d'éducation du Québec était au tournant de 1959 un organisme véritablement décentralisé de l'État selon des spécialistes de l'époque. Est-ce encore le cas? En réponse, le présent texte décrit comment elle a évolué de 1959 à 2012 au regard de ses propriétés les plus importantes, dont trois définissent la nature même d'une entité décentralisée. Ces propriétés ont toutes été changées, certaines substantiellement. Entre autres, la participation à la gouvernance de l'organisme a été fortement démocratisée. En revanche, son autonomie a été passablement rétrécie depuis 1959. Plus globalement, c'est la dimension « agent administratif de l'État » de la commission scolaire qui s'est peu à peu imposée. Ce cas illustre la fragilité du statut d'une entité véritablement décentralisée du fait que ses fonctions et pouvoirs dépendent du bon vouloir de l'autorité qui l'institue.

**ABSTRACT** As a governance (administrative) body within the Québec public education system, the school board *circa* 1959 is considered by some experts of that era as an organization that was truly decentralized from the State. Is it the same today? This text responds by describing how the school board has evolved between 1959 and 2012 with regard to its most important properties, three of which are the defining features of a decentralized body. These properties have all changed, some substantially. Notably, governance participation has become increasingly democratic, while school board autonomy has been significantly reduced since 1959. More globally, it is the « administrative agent of the State » aspect of the school board that has become dominant. This case illustrates the weakness of the status of a truly decentralized body when its functions and powers depend on the intention of its instituting authority.

Septembre 1959 est marqué par l'arrivée de Paul Sauvé comme premier ministre du Québec. S'amorce alors une réforme de l'État québécois. Avec l'avènement du gouvernement de Jean Lesage en juin 1960, la réforme s'est intensifiée. Elle modifiera considérablement le système d'éducation du Québec sur les plans, entre autres, de sa gouvernance et de ses structures.

Le présent texte s'intéresse à l'évolution qu'a connue de 1959 à aujourd'hui cette institution qu'est la commission scolaire comme instance de gouvernance (d'administration) au sein du système public d'éducation du Québec, institution remontant au début des années 1840. Il veut répondre aux questions suivantes : la commission scolaire est-elle encore aujourd'hui ce qu'elle était au tournant de 1959? Ou, à l'opposé, a-t-elle été changée d'une façon importante, voire transformée? Dès lors, est-elle encore un organisme véritablement décentralisé?

Depuis quelques années, la commission scolaire est devenue une institution passablement controversée (Brassard, 2012). Au moment où ce texte est écrit, un comité gouvernemental en examine l'organisation et le financement. Il n'est donc pas inutile de faire le point sur ce qu'elle est aujourd'hui par rapport à 1959. De plus, le cas de la commission scolaire du Québec peut contribuer à l'étude de l'évolution des rapports entre l'autorité gouvernementale dont dépend un organisme public quant à son existence et ce dernier.

Outre cette introduction, le texte, qu'on aurait voulu plus complet, comporte quatre parties de longueur inégale. La première présente ce qu'étaient, au tournant de 1959, la nature de la commission scolaire en tant que lieu de gouvernance et ses principales propriétés. Une deuxième partie, brève, décrit en résumé les principaux changements d'ordre législatif et structurel qui sont survenus dans l'ensemble du système scolaire entre 1959 et 1964 et qui sont d'intérêt pour le propos. La troisième partie expose les principales modifications qui ont été apportées à la nature et aux propriétés de la commission scolaire depuis 1959 jusqu'à aujourd'hui. La conclusion, quatrième et dernière partie, répond à la troisième question posée plus haut.

Quatre remarques préliminaires s'imposent. Tout d'abord, l'année de référence prise comme point de départ de la période couverte ne doit pas être considérée comme un absolu. Un certain flottement est inévitable.

Ensuite, il faut noter que la terminologie a changé durant la même période. Le tableau qui suit répertorie les principaux termes qui ont changé et le terme qui sera davantage utilisé dans la suite du texte.

TABLEAU 1 : CHANGEMENT DE TERMINOLOGIE ET TERMES CONSERVÉS

Terme utilisé au tournant de 1959	Terme actuellement utilisé	Année de la modification	Terme le plus souvent utilisé dans le texte	
<b>Bill</b>	Projet de loi		L'un ou l'autre selon le cas	
<b>Élémentaire</b>	Primaire	1978	Terme actuel	Terme encore utilisé chez les anglophones : <i>elementary school</i>
<b>Lieutenant gouverneur en conseil</b>	Gouvernement		Terme actuel, sauf citation	
<b>Loi de l'instruction publique (LIP)</b>	Loi sur l'instruction publique (LIP)	Vers 1979-1980	Loi sur l'instruction publique (LIP)	
<b>Ministère de l'Éducation (MEQ)</b>	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)	2006	Ministère de l'Éducation (MEQ)	Le nom du ministère change selon les responsabilités attribuées au ministre
<b>Ministre de l'Éducation</b>	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	2006	Ministre de l'Éducation	
<b>Principal</b>	Directeur d'établissement	1978	Directeur d'établissement	

Les références aux diverses législations et à leurs dispositions se feront de la façon suivante : en ce qui concerne la situation actuelle, la référence consistera tout simplement à utiliser le texte de la Loi sur l'instruction publique (LIP)<sup>1</sup>, version 2013, et à donner le numéro du ou des articles pertinents; lorsqu'il sera question de législations antérieures, nous utiliserons la façon convenue de citer.

Enfin, jusqu'à la déconfessionnalisation des commissions scolaires en 1997, la LIP comportait plusieurs dispositions relatives aux commissions scolaires dissidentes et à leurs commissaires qui se nommaient *syndics*. Sauf exception, nous n'y ferons pas référence.

## ■ LA NATURE ET LES PRINCIPALES PROPRIÉTÉS DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Au début des années 1960, la commission scolaire était définie comme une « corporation de droit public » selon la LIP (R.S., 1964, chap. 235, art. 90), formée par les commissaires et qui pouvait réaliser tous les actes aux fins pour lesquelles elle était constituée. Ce statut qui

<sup>1</sup> L.R.Q., LIP, chap. I-13.3, 1<sup>er</sup> octobre 2013.

définit la nature de la commission scolaire remonte à 1846 (Audet et Gauthier, 1967, p. 16) et n'est pas très loin du modèle qui avait été adopté dans la décennie de 1820 (Proulx, 2012).

D'un côté, les spécialistes des années 1960 considèrent que cette instance, érigée en corporation de droit public au sens du Code civil et jouissant des pouvoirs d'une telle corporation, se veut un gouvernement local au même titre qu'une municipalité. En vertu de ce statut, Andrée Lajoie (1968, p. 74) considère la commission scolaire comme une entité politique juridiquement autonome. Dans le même sens, Patrice Garant (1971, p. 73) renchérit en soulignant que la jurisprudence affirme que « la commission scolaire est un corps politique, une corporation publique, un palier de gouvernement ».

Les mêmes spécialistes opinent que le statut donné à la commission scolaire en fait une entité juridique véritablement décentralisée. Selon Lajoie (1968), la décentralisation existe à partir du moment où « la loi accorde à des organes élus par une collectivité personnalisée un pouvoir de décision sur toutes ou partie des affaires locales » (p. 5). Pour cette auteure, la décentralisation se caractérise par trois éléments ou propriétés essentiels, dont la commission scolaire était dotée, bien que ce soit à des degrés divers (Lajoie, 1968, p. 5). L'organisme avait un pouvoir de réglementation. Elle avait une capacité d'autofinancement puisqu'elle pouvait imposer une taxe scolaire aux contribuables et demander des contributions financières aux parents d'élèves. En outre, ses administrateurs, les commissaires d'école, étaient élus par ceux de ses administrés qui avaient la qualité d'électeurs, soit les propriétaires fonciers de la localité qui constituait son territoire. D'autres, comme Garant (1971, p. 16-17), estiment que seule la capacité de réglementation est essentielle à une entité véritablement décentralisée, bien que la présence des deux autres propriétés puisse aider. Nonobstant cette position, nous retenons, dans notre examen, les trois propriétés.

L'existence d'une structure véritablement décentralisée n'implique pas que son autonomie soit entière. Lajoie estimait que les attributions (« pouvoirs ») des commissions scolaires étaient limitées et restreintes (1968, p. 8). En effet, elles étaient passablement encadrées tant par des dispositions légales ou réglementaires issues de l'autorité centrale étatique, surtout le surintendant de l'instruction publique, que par celles provenant du Conseil de l'instruction publique (CIP) et, plus particulièrement, de ses deux comités confessionnels, le catholique et le protestant. En outre, ces attributions étaient pour la plupart obligatoires de telle sorte qu'elle était tenue de les exercer, c'était des pouvoirs liés (Garant, 1971, p. 130).

Ce qui est nommé ici *décentralisation* doit être considéré comme une forme de délégation qui se distingue de la déconcentration (Garant, 1971; Gélinas, 1975 et 2003; Lajoie, 1968)<sup>2</sup>. Cette dernière n'implique pas une rupture du lien hiérarchique entre l'autorité qui délègue et l'organisme à qui est conférée cette délégation. C'est en quelque sorte l'autorité déléguant qui opère en un autre lieu (Gélinas, 1975, p. 7 et 2003, p. 10-11; Lajoie, 1968, p. 5).

M'inspirant de la distinction proposée par Gérard Divay et Jacques Godbout (1979, p. 345-346), je dirai qu'au tournant de 1959, la décentralisation en faveur de la commission scolaire n'en était pas tellement une de projet, de contenu ou « d'autodéveloppement », que

<sup>2</sup> Chez Lemieux (1997, p. 17-20), inspiré d'un document de l'Organisation mondiale de la santé (1991), le concept de décentralisation englobe la déconcentration, la délégation, la dévolution et, aussi, la privatisation. Rey (2013, p. 3) reprend à peu près cette position. La délégation chez ces auteurs correspond à ce qui, ici, est nommé *décentralisation*. Par définition, le terme délégation me semble le concept générique le plus approprié (Brassard, 2007; voir aussi Gélinas, 2003, p. 10, note 2).

de moyens ou « d'encadrement », une décentralisation instrumentale (De Coorebyter, 2010).

D'un autre côté, la commission scolaire se trouvait aussi être un agent administratif de l'État, un pouvoir organisateur. Par délégation de l'État, elle avait pour mission d'« organiser et de régir les écoles publiques sur un territoire donné » (Audet et Gauthier, 1967, p. 125; Garant, 1971, p. 73), au profit de la collectivité, c'est-à-dire dans l'intérêt public.

La commission scolaire était aussi une structure administrative locale, un organisme de proximité, au sens où elle était constituée pour desservir une collectivité locale. Il n'est pas étonnant que les commissions scolaires aient été fort nombreuses, même au début des années 1960, tout en étant de tailles inégales. En 1961-1962, on dénombrait 1 714 commissions scolaires, selon les statistiques rapportées par le Rapport Parent (1966, t. 4, p. 147). La même année, 75 % des commissions ayant une direction catholique comptaient moins de 500 élèves, et 18 %, plus de 5 000. Du côté protestant, 78 % des commissions recensaient moins de 500 élèves et 4 %, plus de 5 000 (p. 155)<sup>3</sup>.

La commission scolaire qui regroupait la majorité confessionnelle d'une localité était considérée « commune de droit public », bien que confessionnelle de fait, ses écoles étant confessionnelles. Néanmoins, elle devait admettre tous les enfants en âge de fréquentation scolaire. Par contre, la commission scolaire dite dissidente de la minorité confessionnelle était confessionnelle de droit et de fait. Les commissions scolaires de Québec et de Montréal, catholiques ou protestantes, faisaient exception, étant à la fois confessionnelles et communes de droit. Cette division en fonction de la confessionnalité était doublée dans une même commission scolaire, le cas échéant, d'une division selon la langue. Enfin, plusieurs commissions scolaires avaient obtenu avec le temps un statut spécial, comme la commission scolaire catholique de Sherbrooke ou celle de Trois-Rivières. Au total, la confessionnalité des commissions scolaires et de leurs écoles, protégée par l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), n'était pas sans une grande complexité (Garant, 1971, p. 74 et s.; Houle, 1966, en particulier p. 84 et s.).

## ■ 1959-1964 : DES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS ET STRUCTURELS MAJEURS TOUCHANT L'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION

À partir de 1959, la prise en charge directe de l'État sur le système d'éducation a été actualisée au moyen, notamment, de trois vagues de changements. Tout d'abord, de nombreuses lois (1959, 1960 et 1961) ont été adoptées qui visaient, entre autres, à favoriser l'accès à l'éducation; plusieurs portaient sur les commissions scolaires. Ensuite, dès juillet 1960, la responsabilité de l'instruction publique et du réseau des écoles professionnelles publiques a été transférée du secrétaire de la province au ministre de la Jeunesse. Enfin, la troisième vague est survenue au printemps de 1964 avec la création du ministère de l'Éducation, qui fusionnait le ministère de la Jeunesse et le Département de l'instruction publique, et avec celle du Conseil supérieur de l'éducation (CSE) et de ses deux comités confessionnels (Audet et Gauthier, 1967, p. 61 et s.).

Le *bill* 60 qui crée ce ministère attribue au ministre ou au gouvernement toutes les compétences pour les matières relatives à la prestation des services éducatifs, sous réserve des

<sup>3</sup> Une concordance devant être effectuée entre les chiffres de la p. 155 et ceux de la p. 147, nous les fournissons uniquement pour indiquer un ordre de grandeur.

pouvoirs conférés au CSE, principalement à ses deux comités confessionnels, le catholique et le protestant<sup>4</sup>. Ceux-ci approuvent tout ce qui concerne l'éducation et l'enseignement religieux dans les écoles qui tombent sous leur juridiction respective, en reconnaissent le caractère confessionnel et peuvent faire des règlements à cet égard. Finalement, ils approuvent du point de vue religieux et moral tout ce qui a trait à l'enseignement dans les écoles confessionnelles.

## ■ LES CHANGEMENTS À LA NATURE ET AUX PROPRIÉTÉS DES COMMISSIONS SCOLAIRES ENTRE 1959 ET AUJOURD'HUI<sup>5</sup>

La première section de cette partie traite du pouvoir de réglementation, la deuxième, de la capacité d'autofinancement et la troisième, du type des administrateurs et des modes de leur désignation. Une quatrième section est consacrée à trois autres propriétés de la commission scolaire.

Le statut de la commission scolaire, une corporation de droit civil, qui définit pour une part la nature de la commission scolaire, est le même depuis 1959, même si la formulation dans la Loi a été modifiée (LIP, art. 113). Inutile de s'y attarder.

### Le pouvoir de réglementation

Cinq domaines du pouvoir de réglementation sont examinés successivement.

#### *Les conditions de travail<sup>6</sup>*

Avant 1959-1960, plusieurs législations ont fixé des normes relatives aux conditions de travail des enseignants qui ont été actualisées avec le temps. Entre autres, elles portaient sur les qualifications requises pour l'embauche, sur la procédure de l'engagement et sa durée, et sur le salaire minimum. Jusqu'en 1964, les commissions scolaires négociaient les autres conditions de travail des enseignants et toutes celles de leurs autres personnels avec leurs syndicats locaux. Ces syndicats ne disposaient pas du droit de grève, la résolution des conflits étant laissée depuis quelque temps à un mécanisme d'arbitrage.

En 1964, la loi accorde le droit de grève aux employés des services publics, excepté aux enseignants et aux fonctionnaires. Ce droit leur est accordé en 1965, sous réserve d'assurer les services essentiels. En 1967, devant les grèves de syndicats d'enseignants qui se multiplient, le gouvernement adopte le *bill* 25 qui ordonnait le retour au travail, prolongeait les conventions collectives en vigueur tout en déterminant une échelle unique qui fixe les salaires sur la base de l'expérience et de la scolarité, et s'appliquait partout. En outre, le *bill* déterminait les modalités de la future négociation qui devait, en partie, se dérouler à l'échelon national, en particulier au regard des conditions de travail à incidences lourdes (financièrement parlant). Le gouvernement voulait éviter la surenchère sur les salaires pratiquée d'une commission scolaire à l'autre par les syndicats et les grèves déclenchées les unes après les autres. Dans un souci d'égalité des chances, il voulait également que les mêmes conditions de travail prévalent partout. Dans la foulée de la première négociation centrali-

<sup>4</sup> La LIP prévoit que les pouvoirs attribués au ministre ou au gouvernement sont subordonnés à la Loi du Conseil supérieur de l'éducation (S. R. 1964, chap. 235, art. 10).

<sup>5</sup> Les informations sur la situation au tournant de 1959 et antérieurement proviennent de Louis-Philippe Audet et Armand Gauthier (1967), de Jean-Pierre Charland (2005), de Robert Gagnon (1996) et de Guy Stringer (1969).

<sup>6</sup> Entre autres sources, voir Gagnon (1996), Gow (1986) et Rouillard (2004).

sée, une politique administrative et salariale s'appliquant aux cadres des commissions scolaires et des établissements sera aussi adoptée.

Plusieurs matières continuaient cependant d'être négociées à l'échelon des commissions scolaires et le partage des matières entre ce qui devenait la responsabilité du centre et ce qui demeurait celle des commissions scolaires n'était pas toujours très clair. La loi portant sur le régime de négociation en 1985 fixera plus clairement les règles devant servir à définir les objets négociés sur le plan national et ceux négociés à l'échelon des commissions scolaires.

Cette centralisation, conjuguée au droit de grève accordé aux syndicats et à l'augmentation continue du contenu des conventions à chaque nouvelle négociation, réduisait de beaucoup l'autonomie des commissions scolaires en matière de gestion des relations de travail. En outre, les contraintes se multipliant, la gestion des relations de travail s'est aussi énormément alourdie et complexifiée. Simultanément, les nouvelles règles du jeu donnaient un poids considérable aux syndicats tant locaux que nationaux.

### *La prestation des services éducatifs*

Depuis 1859 et jusqu'aux années 1960, diverses dispositions législatives et réglementaires ont réduit ou encadré l'autonomie de la commission scolaire en ce qui a trait à ses responsabilités touchant la prestation des services éducatifs (Stringer, 1967). Ces dispositions demeurent après 1960, sous une forme ou une autre. Entre autres :

- Conformité exigée des programmes d'études offerts à ceux approuvés par l'autorité centrale et obligation de n'utiliser que le matériel didactique approuvé;
- Détermination par l'autorité centrale du calendrier scolaire et de ce qui constitue chaque type d'école;
- Pouvoir de l'autorité centrale d'établir des règlements pour l'organisation (entre autres, de l'organisation scolaire), l'administration et la discipline des écoles (pouvoir que détient aussi la commission scolaire);
- Existence de l'inspectorat.

À partir de 1964, les fonctions et les pouvoirs exercés par l'autorité centrale (le gouvernement ou le ministre) en matière de prestation des services éducatifs ont été multipliés et de plus en plus explicités. Ainsi, en 1964, les dispositions de la LIP relatives à la prestation des services éducatifs sont inférieures à 10; aujourd'hui, on en compte plus de 20 uniquement pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Ces attributions que l'autorité centrale exerce principalement par la détermination des programmes d'études et du régime pédagogique et par la promulgation d'une directive annuelle, visent maintenant tous les aspects du contenu et de l'organisation des services éducatifs. Elles consistent principalement en un pouvoir de réglementation, d'approbation ou d'autorisation.

Le choix de l'école par les parents (ou par les élèves) dans une même commission scolaire pratiqué au moins à partir du début des années 1980, notamment par la création d'écoles alternatives, et confirmé dans la Loi à partir de 1988 (L.R.Q., chap. 84, art. 4), amenuise le contrôle que la commission scolaire exerçait sur la carte scolaire de son territoire et complique quelque peu l'organisation scolaire. Néanmoins, les commissions scolaires y ont vu

une opportunité au regard de la concurrence que leur livrait le secteur privé<sup>7</sup> et ont réagi en multipliant les écoles à vocation particulière ou offrant des programmes particuliers.

Les consultations élargies auxquelles la commission scolaire doit procéder dans l'organisation des services éducatifs représentent une autre contrainte importante relative à son pouvoir de décision.

L'autonomie de la commission scolaire est aussi mise à mal par une façon de procéder de l'autorité centrale qui consiste à multiplier les mesures relatives à un financement dédié visant à répondre à des besoins ou à des problèmes largement identifiés dans le milieu ou diagnostiqués par le Ministère. Ce dernier définit la réponse à apporter et les modalités de sa mise en œuvre, notamment les critères qui rendent les établissements admissibles au financement spécial prévu. Selon cette manière de faire, la commission scolaire joue principalement un rôle de courtier. Les mesures telles que la « Stratégie d'intervention agir autrement (SIAA) » ou « L'aide aux devoirs » se rangent dans ce genre d'intervention.

La stratégie adoptée dans la mise en œuvre de la réforme du curriculum à partir de 2000 se rapproche de cette manière de faire. Signalons, par exemple, les journées nationales ou régionales organisées par le Ministère ou les directions régionales. Dans le cas de la réforme du curriculum et dans bien d'autres cas, le ministère s'est associé les commissions scolaires en en faisant ses partenaires.

Le fait que le Ministère et les directions régionales soient dotés d'un personnel qui intervient auprès du personnel éducatif de plusieurs établissements d'une ou de plusieurs commissions scolaires va dans le même sens.

En principe, cette façon de procéder de l'autorité centrale ne réduit pas formellement l'autonomie des commissions scolaires, mais elle leur enlève de la capacité d'action autonome en se substituant à elles dans l'identification des besoins ou problèmes, en définissant les solutions et en mobilisant des ressources financières qui, autrement, pourraient leur avoir été attribuées. Pour établir une analogie de façon quelque peu caricaturale, elle correspond à l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement qui ouvre la porte à des intrusions dans le champ de compétences des commissions scolaires et à la mise en œuvre de programmes conjoints à frais partagés sans possibilité d'*opting out* avec pleine compensation financière.

Plusieurs dispositions contenues dans les modifications apportées à la LIP en 2002 (L.R.Q., chap. 63) et en 2008 (L.R.Q., chap. 29), notamment celles qui mettent en place l'alignement stratégique (voir plus loin), renforcent cette manière de faire.

En revanche, au cours de la période examinée, diverses mesures ont atténué l'emprise de l'autorité centrale sur la prestation des services éducatifs; l'inspectorat a ainsi été supprimé. En outre, pendant longtemps, la commission scolaire a joui d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre du projet national dont elle était responsable. Elle s'assurait, entre autres, des modalités d'application du régime pédagogique et des programmes d'études, pouvait déterminer le nombre d'heures allouées à chaque matière, procéder à l'enrichissement ou à l'adaptation des contenus indicatifs dans les différentes matières, choisir les matières non obligatoires et élaborer les programmes d'études locaux.

---

<sup>7</sup> Existe également la possibilité de choisir un établissement du secteur privé, subventionné par l'État dans une proportion qui a varié.

Cependant, l'adoption du projet de loi 180 en 1997 (L.R.Q., chap. 96) a restreint la responsabilité de la commission scolaire au regard de la prestation des services éducatifs en décentralisant la responsabilité de la mise en œuvre du projet national d'éducation de la commission scolaire vers l'établissement. Étaient laissées à la commission scolaire la responsabilité de s'assurer que les établissements se conforment aux dispositions qui les régissent, ce qui peut se comprendre comme une responsabilité de contrôle a priori ou a posteriori, ainsi qu'une fonction de soutien plus ou moins explicitée dans la LIP (art. 218). De plus, la commission scolaire conservait la responsabilité d'établir un programme pour chaque service complémentaire ou particulier (art. 224), d'adapter les services éducatifs aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et d'adopter une politique relative à l'organisation des services à leur offrir (art. 234)

### *L'organisation et le fonctionnement de la commission scolaire*

Outre ce qui a été dit précédemment, à partir de 1959, plusieurs dispositions légales ou réglementaires ont déterminé, précisé ou modifié les attributions du président, de la commission scolaire, du directeur général et du secrétaire, entre autres, tout comme celles des directions d'établissement. En outre, plusieurs autres dispositions ont réglementé les processus de prise de décision, indiqué les matières sur lesquelles les différents acteurs doivent être consultés et fixé la composition des comités et le mode de désignation de leurs membres. Les dispositifs instaurés ne s'arrêtent pas à l'échelon de la commission scolaire elle-même. Les organismes de l'établissement doivent aussi être consultés par la commission et, dans certains cas, par la communauté.

En 1997, la disposition générale voulant que la commission scolaire puisse faire des règlements pour la régie de ses établissements a été abolie, les matières sur lesquelles son pouvoir de réglementation pouvait s'exercer ayant été peu à peu précisées. Demeure l'obligation faite à la commission scolaire de fournir à l'autorité centrale les renseignements que celle-ci demande. La commission scolaire est aussi tenue à diverses redditions de comptes tant auprès du ministre que de la population du territoire. En outre, certaines pratiques lui ont été imposées progressivement : adopter une politique de maintien ou de fermeture de ses immeubles, adopter un plan de destination de ses immeubles, mettre en place un dispositif de traitement des plaintes des élèves (ou de leurs parents), pour ne citer que ces exemples. Et, selon les cas, sont également imposées des modalités telles qu'une façon de procéder, des consultations à effectuer, notamment auprès du comité de parents, de la communauté ou de la population.

La législation de 2008 (L.R.Q., chap. 29) représente une étape majeure dans la réduction de l'autonomie de la commission scolaire sur le plan de son organisation et de son fonctionnement, dans le renforcement du contrôle de celle-ci par l'autorité centrale et dans l'ajout de pratiques obligatoires.

En premier lieu, cette législation ajoute au moins 11 obligations nouvelles auxquelles la commission scolaire doit satisfaire. Certaines sont légères quoique non négligeables, plusieurs pèsent davantage : par exemple, le dispositif d'alignement stratégique, le mécanisme d'examen des plaintes des élèves ou les trois comités que le conseil des commissaires doit mettre en place. Au total, ces obligations ont pour effet de structurer de l'extérieur le fonctionnement de la commission scolaire et de solliciter du temps et de l'énergie de la part des acteurs de la commission scolaire.

En second lieu, la législation contient au moins six dispositions qui permettent au ministre d'intervenir directement dans le fonctionnement des commissions scolaires, par exemple dans l'application du dispositif d'alignement stratégique, ou de réglementer leur fonctionnement. Ainsi, elle donne au ministre le pouvoir de réglementer la diffusion de l'information par la commission scolaire (LIP, art. 457.4), ce qui n'est pas négligeable.

Attardons-nous quelque peu au dispositif d'alignement stratégique. La commission scolaire est tenue de produire un plan stratégique dont les priorités doivent tenir compte des priorités (orientations, buts et objectifs mesurables) générales retenues dans le plan stratégique du Ministère (LIP, art. 209.1). Les priorités du plan doivent aussi prendre en compte celles que le ministre peut déterminer pour chaque commission scolaire en fonction de la situation de chacune (art. 459.2). Dans le cadre d'une convention de partenariat, le ministre et la commission scolaire conviennent alors des mesures requises pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire et notamment de l'atteinte des priorités qu'il contient (art. 459.3). Par la suite, « le ministre procède à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre du plan stratégique de chaque commission scolaire selon la périodicité qu'il détermine » (art. 459.4). Le cas échéant, le ministre et cette dernière conviennent des correctifs à apporter afin d'assurer l'atteinte des résultats attendus dans la convention de partenariat. Si malgré les mesures correctives apportées, le ministre estime peu probable que ces résultats soient atteints, il « peut prescrire toutes mesures additionnelles que la commission scolaire doit mettre en place dans le délai que le ministre détermine » (art. 459.4). *Mutatis mutandis*, le même dispositif s'applique aux établissements, la commission scolaire devant convenir d'une convention de gestion et de réussite éducative avec chacun d'eux. Cette convention consiste essentiellement à déterminer la contribution de chacun aux priorités de la commission scolaire.

Au total, grâce à l'ensemble du dispositif et à d'autres dispositions de la législation, le ministre se voit confier non seulement un pouvoir d'orientation et d'encadrement du fonctionnement du système, en particulier en matière de prestation des services éducatifs, mais aussi d'intervention dans les décisions à prendre à l'échelon de la commission scolaire. Ce pouvoir va bien au-delà d'un pouvoir de réglementation générale, lequel était la norme jusqu'alors, ou du pouvoir de tutelle qui existait déjà dans la LIP, mais dont l'exercice est restreint à certaines conditions (art. 478 et s.).

La compression de l'autonomie de la commission scolaire, qui prend diverses formes, a été renforcée par l'adoption de plusieurs lois ou règlements qui ne s'adressent pas seulement aux commissions scolaires, mais auxquelles celles-ci sont aussi soumises : loi sur la confidentialité des renseignements personnels, loi sur la protection de la jeunesse, etc.

En revanche, dès 1971, la commission scolaire a été dotée de la possibilité de déléguer certains de ses fonctions et pouvoirs aux directions d'établissement. Dans un premier temps (1971), toute délégation devait recevoir l'autorisation du ministre, exigence qui a été supprimée en 1979.

### *L'administration budgétaire*

Au tournant des années 1959-1960, bon nombre de postes budgétaires étaient précisés. Quant aux dépenses à effectuer, certaines exigences devaient être respectées; ainsi en était-il du salaire minimum à accorder au personnel enseignant (Stringer, 1967, p. 29). Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit, les conventions collectives des personnels des commissions scolaires étaient négociées à l'échelon de celles-ci.

Pendant longtemps avant 1959, les commissions scolaires ont dû transmettre des rapports financiers à l'autorité centrale dans la forme et dans le délai déterminés par celle-ci. Cette exigence existe encore, notamment celle de transmettre au ministre les états financiers auxquels doivent être joints le rapport du vérificateur général et les informations sur des opérations financières autres (LIP, art. 287, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas).

Dès 1961, le budget de la commission scolaire devait recevoir l'approbation du ministre avant de prendre effet (S. R., 1964, chap. 235, art. 359). A aussi été créée la fonction d'inspecteur-vérificateur (à ne pas confondre avec l'inspecteur d'écoles) (S. R., 1964, chap. 235, art. 360). Au moins à partir de 1964, le recours à la vérification externe a été imposé et il pouvait y avoir, sur demande, une vérification spéciale. Enfin, le budget des commissions scolaires régionales a été assujetti à certaines règles particulières.

La centralisation de la négociation des ententes conventionnelles entre le gouvernement et les divers syndicats et associations, en particulier des matières à incidences lourdes, a certainement restreint l'autonomie budgétaire des commissions scolaires. De plus, certaines normes encadrent les achats, les travaux de réparation et les aménagements ou les constructions (voir plus loin), telle la nécessité de demander des soumissions. Par contre, le principe de transfert s'appliquait pour une large part au budget de fonctionnement des commissions scolaires avant 1959 et au moins depuis les années 1970, à l'exception des allocations non transférables, plutôt nombreuses.

L'exigence d'une approbation du budget de la commission scolaire par le ministre a été retirée en 1992 (L.R.Q., chap. 23, art. 6). Cependant, la production du budget de fonctionnement est fortement encadrée, en particulier par la détermination du montant des dépenses normalisées effectuée par le ministre aux fins de fixer le montant de la subvention et le taux de la taxe scolaire. Au surplus, des dispositions législatives ou réglementaires se sont ajoutées ici ou là : nécessité de respecter l'équilibre entre les revenus et les dépenses (LIP, art. 279); obligation de procéder à une consultation des conseils d'établissement et du comité de parents dans la détermination des principes de répartition de tous les revenus de la commission scolaire (art. 275); restriction à l'utilisation des surplus de la commission scolaire (à partir de 2009-2010). Enfin, en 2009 (sauf erreur), la réforme de la comptabilité gouvernementale résulte en l'application des principes comptables généralement reconnus, ce qui entraîne l'obligation de rapports trimestriels et de procédés spécifiés.

### *Le transport scolaire et l'administration des biens meubles et immeubles*

Dès le début des années 1960, une commission scolaire peut organiser le transport de ses élèves et en assumer le coût. Elle peut également assurer le transport d'autres élèves. Le contrat avec un transporteur doit être établi après un appel de soumission. Le gouvernement peut, quant à lui, réglementer le transport scolaire (S.R., 1964, chap. 235, art. 206, 207 et 207a).

Aujourd'hui, toute commission scolaire qui veut organiser le transport pour l'entrée ou la sortie des élèves, tout comme pour effectuer elle-même ce transport, doit obtenir l'autorisation du ministre. Plusieurs dispositions de la loi encadrent ou précisent les modalités de l'organisation du transport et le fonctionnement du comité consultatif du transport (LIP, art. 291 à 301).

Dès leur création, les commissions scolaires ont eu le devoir d'acquérir et d'administrer les biens meubles et immeubles aux fins de leur mission. Ce devoir implique le pouvoir d'acheter des terrains, de bâtir des immeubles ou de les acheter, de les réparer, de les entretenir, voire de les assurer. C'est encore le cas aujourd'hui, la formulation des dispositions relatives à cette obligation ayant varié avec le temps.

Au début des années 1960, les travaux de construction, de reconstruction et d'agrandissement ne pouvaient être effectués si les plans et devis n'avaient été préalablement approuvés par le ministre (S.R., 1964, chap. 235, art. 250). Cette disposition sera abrogée en 1997 (L.R.Q., chap. 96, art. 102). Est-ce à dire que la commission scolaire acquérait davantage d'autonomie relativement à ce domaine? En fait, l'exercice de ce pouvoir est lié au financement provenant des subventions gouvernementales, des emprunts qu'elle peut effectuer et des revenus qu'elle perçoit, ce qui renvoie à son autonomie financière.

Par ailleurs, le contenu de certaines dispositions n'a pas changé depuis 1960, même si leur formulation a varié. Ainsi, le pouvoir d'une commission scolaire d'hypothéquer ou de démolir ses immeubles, de les vendre, de les échanger ou de les aliéner et, enfin, d'exproprier tout immeuble, sauf ceux exemptés, doit s'exercer avec l'autorisation du ministre ou conformément au règlement du gouvernement (S.R., 1964, chap. 235, art. 228; LIP, art. 272 et 273).

## L'autonomie financière

En 1959, la part des revenus perçus par les commissions scolaires, qui ne proviennent pas de subventions gouvernementales, sur l'ensemble de leurs revenus était de 50,8 % et de 17,4 % en 1979. En 1981, cette part tombe à 4,1 %. Elle s'établit à 10 % en 1990 (Frémont, Paquette et Smith, 1999)<sup>8</sup> pour atteindre 17 à 20 % ces dernières années<sup>9</sup>.

La baisse importante de la part perçue par les commissions scolaires entre 1959 et 1979 s'explique par l'investissement considérable en éducation consenti par les gouvernements successifs, étant donné que la plupart des commissions scolaires ne pouvaient pas faire face financièrement à une demande accrue de scolarisation. La diminution de 1981 résulte de l'application du pacte fiscal convenu entre le gouvernement et les municipalités qui libérait une très large part du champ fiscal local en faveur de ces dernières. En contrepartie de cette acceptation de sacrifier à ce point leur autonomie financière, les commissions scolaires avaient reçu l'assurance du gouvernement que le système public serait financé convenablement! Pour ce gouvernement, la taxe scolaire était considérée comme un impôt déguisé. Quant aux augmentations de la proportion survenues plus tard, elles sont dues à des modifications successives des responsabilités financières des commissions scolaires, entre autres, en ce qui concerne le transport.

Au cours des décennies 1960 et 1970, dans une perspective d'équité, le gouvernement a cherché à faire en sorte que la taxe soit égale pour tous les citoyens du territoire d'une commission scolaire à partir d'une évaluation foncière uniformisée effectuée selon des principes identiques. De ce fait, la capacité de la commission scolaire de percevoir des revenus propres était restreinte. Elle sera fortement réduite à la suite du pacte fiscal de 1979; le taux de la taxe scolaire ne pouvait plus excéder le moindre de deux plafonds de revenus :

<sup>8</sup> Selon ces auteurs, la part des revenus perçus par les municipalités était de 73,1 % en 1959; de 94,6 % en 1981 et de 96,8 % en 1991 (dernière année pour laquelle les auteurs fournissent une donnée).

<sup>9</sup> Ce pourcentage est établi à partir de données contenues dans le rapport du vérificateur général (2011).

6 % du montant des dépenses normalisées ou 0,25 \$ pour chaque 100 \$ d'évaluation, à moins d'obtenir l'approbation de la population au moyen d'un référendum. Le taux passera à 0,35 \$ du 100 \$ d'évaluation à partir de 1990-1991 (Prémont, Paquette et Smith, 1999).

L'instauration du Conseil scolaire de l'île de Montréal en 1972 réduira le pouvoir de taxation des huit nouvelles commissions scolaires que la législation créait en même temps. Désormais, celles-ci devaient s'entendre sur un taux unique pour toute l'Île de Montréal.

En 2006, par rapport à l'accroissement considérable des évaluations foncières en de multiples milieux, le gouvernement accepte l'étalement de l'augmentation sur trois ans et fixe un plafond aux augmentations de taxes que pourraient subir certains propriétaires. Le manque à gagner de certaines commissions scolaires ayant des revenus insuffisants se trouvait compensé par une subvention de compensation dite « de péréquation ». Cette mesure ajoutait de nouvelles balises au pouvoir de taxation des commissions scolaires, même si elle ne déplaisait aux contribuables qui y gagnaient. Cependant, il est peu de dire que cette mesure a énormément compliqué la perception de la taxe scolaire en plus d'entraîner une certaine inégalité.

En 2013-2014, pour compenser les compressions budgétaires successives et l'abolition sur deux ans de la subvention de compensation, plusieurs commissions scolaires ont haussé la taxe scolaire, parfois de manière importante. Voyant le mécontentement qui s'ensuivit, le gouvernement a réagi en déposant le projet de loi 63 (novembre 2013) qui devait forcer les commissions scolaires à rembourser la moitié de l'augmentation sur deux ans. Des élections ayant été déclenchées, le projet de loi n'a pas été adopté. Néanmoins, l'épisode montre que le gouvernement n'aurait pas hésité – s'il avait pu – à faire reculer l'autonomie des commissions scolaires en matière de taxation, si mince soit-elle.

Par ailleurs, à partir du moment où la fréquentation scolaire est devenue obligatoire et où elle a été accompagnée du droit à des services éducatifs précisés dans la Loi (1943), la rétribution mensuelle collectée par les commissions scolaires a été abolie (excepté pour une petite partie de la clientèle scolaire). Cependant, selon les dispositions actuelles de la LIP, une commission scolaire peut percevoir des revenus pour des services qui sont précisés et qui sont autres que les services éducatifs prescrits. Peuvent s'y ajouter des revenus provenant de collectes de fonds par les établissements, etc. En 2012-2013, les revenus autonomes auraient atteint 160 à 170 millions pour l'ensemble des commissions scolaires, soit moins de 10 % du revenu de la taxe scolaire. Cependant, hormis les revenus qui proviennent de collectes effectuées par les établissements, il est à noter que ces revenus entraînent des dépenses et, parfois même, ne font qu'égaliser ce que le service rendu coûte à la commission scolaire.

Au tournant de 1959, la commission scolaire devait obtenir l'autorisation de l'autorité centrale pour effectuer un emprunt. Cependant, si la rentrée des taxes ou de la subvention gouvernementale tardait, elle pouvait procéder à un emprunt pour un montant maximal fixé par l'autorité centrale. Par la suite, tout emprunt devait obtenir une autorisation de celle-ci. Elle dispose d'ailleurs de la capacité « d'autoriser généralement » la commission scolaire à emprunter pour une durée limitée et un montant maximal (LIP, art. 288) : les modalités de l'opération sont par ailleurs encadrées par plusieurs dispositions de la Loi.

## Le type de participants à l'administration de la commission scolaire et le mode de leur désignation

Aujourd'hui, sont électeurs des commissaires et admissible à la fonction toute personne ayant la qualité d'électeur selon la loi électorale. Deux parents désignés par le comité de parents de la commission scolaire siègent déjà au conseil, sans droit de vote cependant, l'un comme représentant de l'ordre primaire d'enseignement et l'autre de l'ordre secondaire. L'entrée en vigueur de certaines dispositions de la législation de 2008 ajoutera un troisième parent, choisi parmi les représentants des parents d'EHDAA, et un quatrième parent si le nombre de commissaires élus est supérieur à 10. En outre, le conseil aura la possibilité de coopter deux membres de la communauté, mais sans droit de vote.

Ont progressivement été instaurés de multiples organismes de consultation des acteurs associés à la commission scolaire ou à l'établissement, dont le comité de parents, le comité consultatif des services aux EHDAA, le conseil consultatif de gestion (ce comité a changé plusieurs fois de nom), le conseil d'établissement que la commission scolaire doit consulter sur certains objets précisés dans la Loi ou sur des objets précisés par ce conseil, et les comités paritaires prévus dans les ententes conventionnelles.

Ainsi, le caractère démocratique et participatif de la gouvernance de la commission scolaire a été fortement amélioré et élargi, une gouvernance multijoueurs (Lacroix, 2012).

## Les modifications aux autres propriétés de la commission scolaire

En premier lieu, d'organisme local qu'elle était, la commission scolaire est devenue un organisme régional ou, comme c'est le cas de la CSDM, supralocal. Elle n'est plus un organisme attaché à une collectivité locale. Le local, c'est l'établissement.

Cette évolution est attribuable à l'accroissement considérable de la taille de la plupart des commissions scolaires tant sur le plan de leurs effectifs scolaires que sur celui de leur personnel et du nombre de leurs établissements. L'accroissement découle de plusieurs facteurs : la croissance démographique qui a varié selon les époques et les régions, l'élargissement de la période de fréquentation obligatoire et du droit à recevoir des services éducatifs, le passage des écoles professionnelles spécialisées sous la responsabilité des commissions scolaires, l'expansion vers le préscolaire et l'éducation des adultes et la modernisation de l'administration publique, auxquels il faut ajouter les regroupements (fusions) de commissions scolaires.

La conséquence de ce changement est la distance, inévitable, qui s'est peu à peu installée entre la commission scolaire et la population de son territoire tout comme entre elle et ses établissements. La commission scolaire n'est plus un organisme de proximité par excellence, comme elle l'a été pendant longtemps, même si en tant que structure intermédiaire, elle demeure plus proche des milieux que ne l'est le Ministère.

En deuxième lieu, la mission de la commission scolaire a changé. Pendant longtemps, cette mission a consisté à construire des écoles sur son territoire et à les gérer, souvent une seule école. L'accroissement de leur taille et le développement de leurs services qui se sont diversifiés et spécialisés ont modifié imperceptiblement cette mission. La décentralisation de la responsabilité de la mise en œuvre du projet national d'éducation de la commission scolaire vers les établissements a contribué au changement. Organiser les services éducatifs

sur un territoire pour les personnes qui y ont droit (LIP, art. 207.1) est ainsi devenu sa mission principale. La législation de 2008 a en quelque sorte confirmé le changement tout en ajoutant d'autres missions, plutôt complémentaires à celle principale. De plus, à partir de 1979, la commission scolaire s'est vu confier une mission de services à la communauté, mission non obligatoire que la législation de 2008 a considérablement renforcée et explicitée (LIP, art. 255). En revanche, elle a perdu la responsabilité des services sociaux et de santé en milieu d'éducation, un changement qui a pris beaucoup de temps à être appliqué.

En troisième lieu, en juillet 1998, les commissions scolaires sont devenues linguistiques plutôt que confessionnelles, en même temps qu'il était procédé aux regroupements de plusieurs d'entre elles. En 2013, le Québec ne compte plus que 60 commissions scolaires francophones, 9 anglophones, 2 autochtones et 1 à statut particulier.

### ■ CONCLUSION : LA COMMISSION SCOLAIRE : ENCORE UN ORGANISME VÉRITABLEMENT DÉCENTRALISÉ?

Si le statut juridique de la commission scolaire est resté le même, ses principales propriétés ont toutes été modifiées à des degrés divers, l'institution se transformant de ce fait tout en continuant d'exister. Une ou plusieurs raisons expliquent ces changements. Ils consistent en des adaptations survenues en raison de l'évolution de la société québécoise, résultent de la dynamique interne aux commissions scolaires et à leur relation avec l'environnement, ou encore traduisent la conception que le législateur a entretenue du fonctionnement de l'État, notamment au regard de l'accès à l'éducation, de l'équité et de l'efficacité du système scolaire, ou visent la solution d'un problème, étant entendu que les intentions du législateur n'ont pas toujours été exemptes d'électorisme. Cependant, si la commission scolaire a duré tout en se transformant, peut-on dire qu'elle est encore un organisme véritablement décentralisé?

Le caractère démocratique de la composition du conseil des commissaires et de la désignation de ses membres tout comme le fonctionnement participatif de l'organisme est sans doute une avancée importante, mais paradoxalement, elle n'a pas contribué à augmenter ou, à tout le moins, à préserver l'autonomie de cette instance considérée maintenant comme un gouvernement régional ou supralocal. Au contraire, force est de constater que, depuis 1959, l'autonomie de la commission scolaire relative à son pouvoir de réglementation et d'autofinancement a été fortement réduite. Elle est maintenant passablement restreinte, contrainte, encadrée et contrôlée a priori et a posteriori, en même temps que son fonctionnement devenait de plus en plus complexe. C'est la dimension agent administratif qui a plutôt prévalu, l'État subordonnant progressivement la commission scolaire de diverses façons.

La législation de 2008 qui, entre autres, dessinait le dispositif d'alignement stratégique et, ce faisant, instaurait une gestion par (« axée sur ») les résultats, a marqué l'aboutissement de cette subordination en établissant un lien de dépendance fonctionnelle direct de la commission scolaire vers le ministre et entraînait de ce fait une centralisation renforcée. Dans le même temps, comme le dispositif s'applique également aux établissements, une certaine centralisation de ceux-ci vers la commission scolaire en résulte (Brasard, Lusignan et Pelletier, 2013). La manœuvre du gouvernement à l'automne 2013 visant à empêcher les commissions scolaires d'utiliser à leur gré leur mince pouvoir de taxation, et traduite par le dépôt d'un projet de loi, va dans le même sens. Bref, en ce qui a trait à la commission scolaire du Québec, il est difficile de parler d'une entité véritablement décentralisée, selon la conception mise en avant par les spécialistes des années 1960-1970. Le cas

de la commission scolaire du Québec illustre bien la fragilité de la distinction proposée par ces derniers entre décentralisation et déconcentration.

Il met aussi en lumière la difficulté de dissocier le pouvoir de réglementation de la capacité d'autofinancement. Ne montre-t-il pas qu'au regard de cette capacité, plus l'organisme est dépendant de l'autorité dont elle est une créature, plus cette dernière cherchera à en contrôler l'organisation et le fonctionnement?

En imposant le dispositif d'alignement stratégique qui s'ajoute à la compression progressive de l'autonomie de la commission scolaire, ce qui n'est pas sans effet sur celle des établissements, le gouvernement du Québec a fait un pari. En effet, utilisant les informations recueillies à l'occasion des épreuves internationales (PISA, TIMSS), des recherches tendent à montrer que l'autonomie donnée aux établissements et exercée sous certaines conditions favoriserait la réussite, même si des réserves peuvent être émises sur ces résultats (par ex. : Hindriks, et Verschelde, 2010; Scheerens et Maslowski, 2008; Woermann et autres, 2007). Avec le temps, on verra si le Québec a fait le bon choix, ses élèves performant passablement bien jusqu'ici.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Audet, L.-P. et A. Gauthier (1967), *Le système scolaire du Québec*, Montréal, Beauchemin.
- Brassard, A. (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*, Montréal, Fédération québécoise des directions d'établissement.
- Brassard, A. (2012). « La commission scolaire au Québec : une institution controversée », *Le Point en administration de l'éducation*, vol. 15, n° 1, p. 7-10.
- Brassard, A., J. Lusignan et G. Pelletier (2013). « La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec : du discours à la pratique », dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance*, Bruxelles, Éditions De Boeck, p. 141-155
- Charland, J.-P. (2005). *Histoire de l'éducation au Québec, De l'ombre du clocher à l'économie du savoir*, Montréal, Éditions du Renouveau pédagogique inc.
- De Coorebyter, V. (2010). « Liberté ou autonomie instrumentale », *La Revue Nouvelle*, mai-juin, p. 42-48.
- Divay, G. avec la collaboration de J. Godbout (1979). *La décentralisation en pratique. Quelques expériences montréalaises, 1970-1977*, Rapport de recherche n° 5. Montréal, Institut national de la recherche scientifique.
- Gagnon, R. (1996). *Histoire de la Commission des écoles catholiques de Montréal*, Montréal, Éditions du Boréal.
- Garant, P. (1971). *Droit et législations scolaires*, Montréal, McGraw-Hill Éditeurs.
- Gélinas, A. (1975). *Organismes autonomes et centraux*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec.
- Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise. 1867-1970*, Les Presses de l'Université de Montréal et l'Institut d'administration publique du Canada.
- Hindriks, J. et M. Verschelde (2010). « L'école de la chance », *Regards économiques*, n° 77, février 2010.
- Houle, G. (1966). *Le cadre juridique de l'administration scolaire locale au Québec*, Annexe au Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, Gouvernement du Québec.
- Lacroix, I. (2012). *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires*, Thèse de doctorat inédite, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.
- Lajoie, A. (1968). *Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, Les éditions de l'IQRC.
- Prémont, M.-C., J. E. Paquette et W. J. Smith (1999). *Le financement du système scolaire au Québec: face à des choix fondamentaux*, Montréal, Université McGill, OREP (Bureau de recherche sur la politique scolaire), Document de travail.
- Proulx, J.P. (2012). « La genèse de la démocratie scolaire. Les écoles de syndics, 1814-1838 », *Le Point en administration de l'éducation*, vol. 15, n° 1, p. 26-30.

- Rapport Parent (1966). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, T. 4, (format de poche), Gouvernement du Québec.
- Rey, O. (2013). « Décentralisation et politiques éducatives », *Dossiers d'actualité, veille et analyses*, n° 83, Institut français de l'éducation.
- Rouillard, J. (2004). *Le syndicalisme québécois. Deux siècles d'histoire*, Montréal, Éditions du Boréal.
- Scheerens, J. et R. Maslowski (2008). « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif », *Revue française de pédagogie*, juillet-septembre, n° 164, p. 27-36.
- Stringer, G. (1969). *Évolution de l'autonomie des commissions scolaires de 1846 à 1967*, Thèse de doctorat inédite. Université d'Ottawa.
- Vérificateur général du Québec (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, Tome I, chapitre 2.
- Woesmann, L. et autres (2007). *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*, OECD Education Working Papers, n° 13, <http://dx.doi.org/10.1787/246402531617> (page consultée en février 2014).