

**LA GOUVERNANCE DES CONSEILS SCOLAIRES EN
ONTARIO AU XXI^e SIÈCLE**

DOCUMENT DE CONSULTATION

Décembre 2008

Comité pour l'examen de la gouvernance

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	2
2. CONTEXTE ET ÉTENDU DE L'EXAMEN	3
3. DISCUSSION : GUIDES DES PARTICIPANTS	5
Moderniser la <i>Loi sur l'éducation</i>	6
Déterminer des pratiques de gouvernance efficaces	7
Appuyer les dirigeants des conseils scolaires	8
Renforcer la responsabilité des conseils scolaires	9
4. CONCLUSION : RÉPONSE AU PRÉSENT DOCUMENT	10

1. INTRODUCTION

Les conseils scolaires élus localement jouent un rôle vital dans le régime d'éducation financé par des fonds publics de l'Ontario. Les décisions qu'ils prennent dans l'ensemble de la province peuvent avoir des répercussions importantes et directes sur l'enseignement, l'apprentissage et le rendement des élèves dans nos écoles. Par le passé, il incombait aux conseils de décider des installations pédagogiques, des services et des autres ressources qui seraient offerts aux écoles et aux élèves d'une collectivité, et de réunir les fonds nécessaires pour payer ces ressources en levant des impôts municipaux. Depuis que les conseils scolaires se sont vu retirer le pouvoir d'imposer en 1998, ils reçoivent des fonds de la province, grâce à des formules de financement. Ils ont cependant encore la responsabilité de répartir les ressources reçues de manière à soutenir les priorités provinciales, soit améliorer le rendement des élèves, combler l'écart de rendement parmi les élèves qui ne bénéficient pas traditionnellement d'avantages égaux en matière d'éducation et rehausser la confiance de la population envers l'enseignement public. L'attention qui est accordée au rendement des élèves dans toute la province depuis plusieurs années, ainsi que les changements qui sont survenus dans le mode de financement des conseils, ont profondément modifié la relation de gouvernance qui existe entre la province et les conseils scolaires.

À mesure que notre système scolaire et notre société évoluent et semblent gagner en complexité, nous voyons de plus en plus la nécessité de veiller à ce que la gouvernance assurée par les conseils scolaires réponde efficacement à la fois aux priorités provinciales et aux contextes locaux. Une importance grandissante est placée sur les résultats équitables pour tous les élèves, l'engagement communautaire, la responsabilité et la transparence.

Ce souci concernant la gouvernance est d'ailleurs exprimé dans de nombreux rapports.* Le gouvernement l'a officiellement reconnu dans le rapport intitulé *Tonifier l'éducation en Ontario* et en octobre 2008, l'honorable Kathleen Wynne, ministre de l'Éducation, a demandé la création d'un comité pour l'examen de la gouvernance.

Le 4 novembre, la ministre a annoncé l'établissement du Comité pour l'examen de la gouvernance, composé de leaders chevronnés et dignes de confiance dans le milieu de l'enseignement, et a chargé les membres de ce comité de consulter leurs pairs concernant cette importante initiative. Dans le cadre du processus de consultation ainsi amorcé, vous êtes invités à soumettre vos commentaires au sujet du modèle de gouvernance du XXI^e siècle.

« Les dirigeants des conseils scolaires (conseillères et conseillers scolaires, directrices et directeurs de l'éducation, agentes et agents de supervision) ont eux aussi besoin de perfectionnement continu pour renforcer leur capacité à collaborer à la mise en œuvre des priorités fondamentales et à l'établissement des conditions favorables nécessaires. À cet égard, d'autres efforts s'imposent pour améliorer la gouvernance des conseils scolaires et les relations entre les conseillères et conseillers scolaires et les directrices et directeurs de l'éducation. Dix ans après l'apport de changements considérables au mode de gestion des conseils scolaires, il est temps de clarifier et de moderniser le rôle des conseillères et conseillers afin qu'ils disposent des appuis nécessaires pour prendre les décisions éclairées essentielles à la réussite des élèves. »

Tonifier l'éducation en Ontario, 2008

*Commission royale sur l'éducation (1995); Groupe d'étude sur la réduction du nombre de conseils scolaires en Ontario (1996); La voie de l'avenir II : Rapport sur le rôle des conseils, des conseillères et des conseillers scolaires (1997); Rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation (2002); Rapport sur la faisabilité du plan budgétaire pluriannuel proposé et solutions de rechange possibles pour le Toronto District School Board (2006); Rapport sur la faisabilité du projet de plan de gestion budgétaire pluriannuel et les solutions de rechange possibles pour l'Ottawa-Carleton District School Board (2007).

2. CONTEXTE ET ÉTENDU DE L'EXAMEN

Démarches entreprises

L'examen de la gouvernance constitue la prochaine démarche dans une suite d'initiatives entreprises par le gouvernement pour améliorer l'efficacité des conseils. En 2006, le Ministère a publié le document intitulé « Le respect des conseillères et conseillers scolaires de l'Ontario », dans lequel il confirme « la situation des conseillers scolaires à titre de décideurs clés », reconnaît la précieuse contribution des membres des conseils à l'endroit de notre régime d'éducation et ouvre la voie à une augmentation des honoraires des conseillères et conseillers pour cette même année. À l'été 2007, le Ministère a entrepris une initiative pluriannuelle pour procéder à un examen opérationnel des 72 conseils scolaires de district de la province afin d'évaluer leur efficacité et leur efficacie, de reconnaître des pratiques exemplaires, de préparer des recommandations pour l'amélioration et de réunir des commentaires importants sur l'élaboration continue des politiques et des mécanismes de financement.

Le 31 octobre 2008, la ministre a annoncé son intention de créer des lignes directrices concernant les dépenses des conseillères et conseillers et a demandé l'avis de certains intervenants clés du monde de l'éducation. De plus, le Ministère collabore avec le secteur à un certain nombre d'initiatives de leadership visant à renforcer les capacités des dirigeants de l'éducation.

Questions non résolues

La *Loi sur l'éducation* et son règlement forment le cadre législatif qui détermine, entre autres, les éléments de la gouvernance des conseils scolaires. Cependant, bon nombre de ces dispositions législatives sont complètement périmées. Par exemple, le public tient les conseils scolaires et les écoles pour responsables de la réussite des élèves. Or, si la loi fait état des pouvoirs des conseils scolaires en ce qui concerne notamment l'achat de lait pour les élèves, la création de corps de cadets et l'érection de clôtures, elle ne leur reconnaît nulle part la fonction principale de veiller aux résultats de l'éducation.

D'autres questions de gouvernance ont été soulevées, souvent par des conseillères et conseillers et par des directrices et directeurs de l'éducation :

- Le manque de clarté concernant leurs rôles et leurs responsabilités;
- L'importance de clarifier la relation des conseillères et conseillers avec la direction de l'éducation;
- La crainte que certains membres de conseils soient insuffisamment préparés à assumer les fonctions de leur poste;
- La nécessité de donner une formation en matière de gouvernance efficace.

Mandat de l'examen de la gouvernance

Le gouvernement maintient son engagement envers le cadre constitutionnel qui régit l'éducation en Ontario. Dans ce contexte, l'examen de la gouvernance portera sur les points suivants :

1. Moderniser la *Loi sur l'éducation* pour mettre à jour et clarifier les fonctions, les pouvoirs et les responsabilités des conseils scolaires, des présidentes et présidents, des conseillères et conseillers individuels, et des directrices et directeurs de l'éducation, et pour consolider les relations qui existent entre les responsables élus en tant que groupe et la directrice ou le directeur de l'éducation en tant que seul employé responsable devant le conseil;
2. Déterminer et recommander des pratiques de gouvernance efficaces, notamment des codes de conduite pour les conseillères et conseillers, exécutoires à l'échelle de la province ou à l'échelon du conseil, et des comités de vérification qui comprennent des membres externes;
3. Proposer des programmes à long terme de perfectionnement professionnel pour appuyer les conseillères et conseillers scolaires dans leur rôle;
4. Recommander un contenu et un format appropriés pour d'éventuels règlements concernant les intérêts de la province afin de renforcer la responsabilité des conseils scolaires quant au rendement des élèves.

3. DISCUSSION : GUIDES DES PARTICIPANTS

Les guides de participants indiqués ci-dessous et aux pages suivantes contiennent des renseignements généraux importants et mettent en lumière les questions à étudier.

Guide de discussion 1

Moderniser la *Loi sur l'éducation*

Guide de discussion 2

Déterminer des pratiques de gouvernance efficaces

Guide de discussion 3

Appuyer les dirigeants des conseils scolaires

Guide de discussion 4

Renforcer la responsabilité des conseils scolaires

Guide de discussion 1 :

Moderniser la *Loi sur l'éducation*

Principales considérations :

- La législation est périmée en ce qui concerne les fonctions et les pouvoirs des conseils scolaires et ne tient pas compte des attentes concernant les résultats de l'éducation.
- Elle manque de clarté en ce qui concerne les rôles des conseils scolaires, des présidentes et présidents, des membres des conseils et des directrices et directeurs de l'éducation.
- Bien que la loi reconnaisse et habilite chaque conseil scolaire en tant qu'entité unique, certains conseillers traitent directement avec les agents de supervision et d'autres membres du personnel.
- D'autres provinces et conseils ont récemment modernisé la gouvernance de leur secteur élémentaire/secondaire. La Colombie-Britannique, par exemple, exige que les conseils soumettent chaque année un contrat d'accomplissement à la ministre de l'Éducation. Au Québec, les commissions scolaires doivent adopter et publier un plan stratégique où sont prévus différents moyens d'évaluer l'atteinte des objectifs.
- La direction de l'éducation exerce une influence considérable sur le rendement d'un conseil. Cependant, la direction peut se trouver en situation de conflit lorsque les objectifs stratégiques du conseil s'opposent aux directives du Ministère.
- Il a été proposé que les directions de l'éducation aient une double responsabilité envers le conseil et envers la ministre, comme c'était le cas autrefois en Ontario.

Guide de discussion 1 :

- 1) De quoi les conseils scolaires devraient-ils être responsables?
- 2) Quels sont les rôles et les responsabilités appropriés pour :
 - a) le conseil?
 - b) la présidente ou le président?
 - c) les conseillères et conseillers individuels?
 - d) la direction de l'éducation?
- 3) La direction de l'éducation devrait-elle entretenir un double rapport hiérarchique et rendre des comptes à la fois au conseil et à la ministre, comme cela se faisait il n'y a pas si longtemps en Ontario? Si oui, comment devrait-on résoudre les éventuels conflits entre le mandat de la ministre et celui du conseil scolaire?

Guide de discussion 2 :

Déterminer des pratiques de gouvernance efficaces

Principales considérations :

- Une gouvernance efficace est essentielle pour les conseils scolaires en tant qu'organismes publics responsables envers la collectivité et le gouvernement.
- Un certain nombre de conseils ont apporté des changements considérables dans leurs modèles et leurs pratiques de gouvernance ces dernières années, mais il reste nécessaire d'entreprendre une discussion sectorielle pour déterminer ce qui constitue une gouvernance efficace et des indicateurs d'efficacité pertinents.
- Certains conseils apportent des améliorations sur les plans de la transparence, de la responsabilisation et de la confiance du public en employant des méthodes claires de communication publique (p. ex., afficher sans délai le procès-verbal des réunions dans le site Web du conseil, annoncer les occasions de présentation publique et la marche à suivre, et communiquer de façon efficace avec la collectivité).
- De nombreuses circonscriptions concentrent leurs efforts sur la création d'un code d'éthique ou d'un code de conduite exécutoire pour les membres des conseils scolaires. Au Québec, par exemple, les commissions scolaires sont tenues par la loi d'établir un code d'éthique et de désigner des personnes chargées de le faire respecter. La loi oblige également les commissions à publier la politique liée au code d'éthique dans leur rapport annuel et à déclarer le nombre de cas traités, les infractions commises et les pénalités imposées. La Nouvelle-Écosse a depuis peu promulgué une loi qui obligera les conseils à adopter un code d'éthique normalisé et exécutoire, ainsi qu'un règlement procédural relatif à la conduite des réunions. En août 2008 le Halifax Regional School Board a publié un document de discussion intitulé « Good Governance » afin de solliciter le point de vue du public et informer le conseil scolaire élu suivant concernant les attentes du public à cet égard. Enfin, dans les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Saskatchewan et de l'Alberta, la loi prévoit des dispositions concernant le renvoi de tout membre d'un conseil en raison de sa conduite ou d'une faute.
- De l'avis de certains experts en éducation, les conseils scolaires doivent se concentrer sur le rendement des élèves et dévier le moins possible de cet objectif premier pour être efficaces et pour bien fonctionner.

Guide de discussion 2 :

- 1) En quoi consiste une gouvernance efficace des conseils scolaires élus?
- 2) Qu'est-ce qui augmenterait la capacité des conseils scolaires de rencontrer les besoins à l'échelon local dans le cadre des priorités établies au niveau de la province?
- 3) De quelles pratiques de gouvernance avez-vous pu constater l'efficacité?
- 4) Quelles pratiques et politiques soutiennent une gouvernance efficace?
- 5) Devrait-il exister un code d'éthique ou de conduite provincial pour les membres des conseils scolaires ou faudrait-il plutôt élaborer un tel code à l'échelle locale? Comment devrait-on faire respecter le code d'éthique ou de conduite?
- 6) Les conseils devraient-ils être tenus d'établir et de mettre en œuvre des politiques et des procédures précises pour favoriser une bonne gouvernance? En quoi devraient-elles consister?

Guide de discussion 3 :

Appuyer les dirigeants des conseils scolaires

Principales considérations :

- Dans le document intitulé *Tonifier l'éducation en Ontario*, le gouvernement s'est engagé à veiller à ce que les membres des conseils disposent des appuis nécessaires pour prendre les décisions éclairées essentielles à la réussite des élèves, pour réduire les écarts en matière de rendement des élèves et pour accroître la confiance de la population envers l'enseignement public.
- Bien que des organismes de conseillers scolaires et certains conseils scolaires individuels offrent des moyens de perfectionnement professionnel aux conseillères et aux conseillers, cette formation est généralement facultative. Certains conseillers ou présidents avouent qu'ils se sentent mal préparés à agir efficacement et ne sont pas certains de bien connaître leurs rôles et leurs responsabilités.
- Même si les membres des conseils ont accès à différents appuis pour développer leurs capacités, il n'existe aucune approche progressive et homogène à long terme pour le renforcement des capacités au sein des conseils scolaires.
- Un certain nombre d'États américains dirigent des programmes de formation obligatoires pour les conseillères et conseillers scolaires (p. ex., le Kentucky, la Caroline du Sud, l'État de New York). D'autres secteurs publics ont modernisé le renforcement des capacités dans les conseils : l'Ontario Hospital Association, par exemple, a créé un centre d'excellence de la gouvernance et offre aux membres du conseil des cours conduisant à l'obtention d'un certificat en fonction de leur niveau d'expérience.

Guide de discussion 3 :

- 1) Quel type de formation pourrait être offert aux conseillères et conseillers scolaires?
- 2) La formation devrait-elle être obligatoire?
- 3) Quel type de soutien permanent peut-on offrir pour permettre aux conseillères et conseillers et aux présidentes et présidents de continuer à renforcer les capacités des conseils élus? Comment ce soutien pourrait-il être donné?
- 4) Quels appuis devraient être offerts aux directions de l'éducation afin de les aider à fournir un leadership efficace dans les fonctions de la gouvernance?

Guide de discussion 4 :

Renforcer la responsabilité des conseils scolaires

Principales considérations :

- L'actuel cadre législatif ne précise pas en quoi consiste le mandat des conseils scolaires par rapport aux trois grandes priorités du gouvernement : améliorer le rendement des élèves, réduire les écarts en matière de rendement et accroître la confiance envers notre régime d'éducation publique.
- Quoique le gouvernement ait fixé des objectifs en ce qui concerne le rendement des élèves, les « normes » que les conseils devraient être tenus de respecter n'ont fait l'objet d'aucune discussion. La loi (article 11.1) autorise le gouvernement à fixer des normes par règlement et octroie à la ministre le pouvoir d'intervenir s'il est démontré que ces normes ne sont pas respectées. À ce jour, aucun règlement n'a été élaboré pour déterminer quelle serait la teneur de ces normes, quelles circonstances déclencheraient l'intervention du gouvernement ou quelles seraient les étapes du processus.

Guide de discussion 4 :

- 1) Quelles normes les conseils scolaires devraient-ils être tenus de respecter dans les domaines de la littératie, de la numératie et du taux d'obtention du diplôme ou dans toute autre mesure des résultats des élèves?
- 2) Quels autres objectifs concernant les résultats des élèves et quelles mesures pour les appuyer devraient être précisés par règlement afin d'assurer une éducation de qualité?
- 3) Comment les conseils scolaires devraient-ils assumer la responsabilité des résultats des élèves?
- 4) La ministre devrait-elle intervenir si un conseil manque systématiquement à l'accomplissement de ses tâches et ne respecte pas une norme provinciale? À quel moment et de quelle manière l'intervention devrait-elle avoir lieu? Quelles devraient être les étapes du processus et quelle aide devrait être offerte au conseil dans une telle situation?
- 5) Y a-t-il des facteurs atténuants qui devraient être pris en considération en cas de manquement aux normes?

4. CONCLUSION : RÉPONSE AU PRÉSENT DOCUMENT

Votre opinion nous est précieuse dans le cadre de cette importante consultation. Si vous souhaitez fournir vos commentaires et vos points de vue sur les quatre sujets qui sont soumis à l'examen du Comité, veuillez écrire à :

Monsieur Rick Johnson et Madame Madeleine Chevalier
Coprésidents
Comité pour l'examen de la gouvernance
Ministère de l'Éducation
a/s de la Direction des relations de travail et de la gestion de l'éducation
Édifice Mowat, 15^e étage
900, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1L2

Courriel : Rick.Johnson@ontario.ca
Madeleine.Chevalier@ontario.ca

Ce document sera également disponible en janvier 2009 sur le site web du ministère de l'Éducation à www.edu.gov.on.ca/fre et vous pourrez soumettre vos commentaires en ligne.

**Veillez soumettre votre réponse au plus tard le
28 février 2009**