



Commission scolaire
des Hautes-Rivières

CC 19.11.12-05.6a

CCE – 060M
C.P. – P.L. 40
Organisation et
gouvernance scolaires

MÉMOIRE

Présenté par la **COMMISSION SCOLAIRE DES HAUTES-RIVIÈRES**, lequel expose sa position en lien avec le projet de loi « *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires* »

Déposé le 12 novembre 2019

Commission parlementaire sur le projet de Loi n° 40

INTRODUCTION

Suite au dépôt du projet de loi 40 – *Loi sur l’instruction publique relativement à l’organisation et à la gouvernance scolaire*, la Commission scolaire des Hautes-Rivières (CSDHR) tient à faire connaître sa position. Au-delà des enjeux nationaux qui découlent du PL 40, il est important de soulever dans le présent mémoire, les pertes engrangées au niveau local par l’application de certaines dispositions législatives qui y sont édictées. Parmi ces pertes, nous traiterons que de celles qui sont en lien avec le modèle de démocratie, la composition et les responsabilités du conseil d’administration ainsi que celles touchant les pouvoirs que le ministre s’accorde et ceux qu’il accorde aux autres.

1. PORTRAIT DE LA COMMISSION SCOLAIRE DES HAUTES-RIVIÈRES

La Commission scolaire des Hautes-Rivières (CSDHR) est une organisation apprenante qui s’appuie sur l’expertise de son personnel et sur les pratiques efficaces validées. Elle mise sur la collaboration et l’innovation pour mieux faire réussir ses élèves.

Elle dessert plus de 18 500 élèves au secteur jeune et des milliers d’élèves à l’éducation des adultes et en formation professionnelle. Elle compte plus de 4000 employés réguliers et contractuels.

La CSDHR s’étend sur un territoire tant urbain que rural et compte 23 municipalités qui couvrent la MRC du Haut-Richelieu, la MRC de Rouville et la municipalité de Saint-Jacques-le-Mineur. Son réseau d’établissements est composé de 35 écoles primaires, 7 écoles secondaires, une école spécialisée à mandat régional, un centre d’éducation aux adultes et un centre de formation professionnelle.

La CSDHR connaît des écarts importants par rapport aux indices de défavorisation de ses établissements. Plusieurs écoles primaires ont des indices élevés. Donc, des milieux qui présentent des besoins tant au niveau des jeunes que des adultes.

Malgré le fait qu’elle se situe à proximité de la grande région Métropolitaine, la CSDHR connaît, elle aussi, la rareté de main-d’œuvre qui lui exige des efforts de recrutement importants.

Le Conseil des commissaires de la CSDHR est composé de 15 membres soit : 10 commissaires élus, une présidente élue au suffrage universel et 4 commissaires parents.

2. ABOLIR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : POUR LE BIEN DE L’ÉDUCATION PUBLIQUE ?

D’entrée de jeu, le conseil des commissaires de la CSDHR affirme son total désaccord avec l’abolition des élections scolaires. Alors que les tendances mondiales sont à l’effet d’instaurer des gouvernances publiques fondées sur la démocratie représentative de l’ensemble d’une population concernée, le PL 40 impose plutôt un modèle de gouvernance de groupes d’intérêts.

La démocratie représentative authentique est pourtant un modèle qui favorise la participation citoyenne à l’égard des grands enjeux de société comme l’éducation. Elle est

une forme de partage et d'exercice du pouvoir fondée sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décisions politiques.

« ...Une des conditions de ce monde meilleur est le rétablissement d'une démocratie réelle, une démocratie participative par laquelle le partage des pouvoirs entre les citoyens et l'État est clair, le peuple étant le mandant et les gouvernants, les mandataires. »¹

Le conseil des commissaires actuel constitue malgré les difficultés du processus électoral en vigueur une démocratie participative qui assure la représentativité de l'ensemble des citoyens d'un territoire donné en tenant compte de ses particularités sociales, culturelles, économiques et politiques. Ce type de gouvernance contribue à la prise en charge des enjeux liés à l'éducation par la population dans son ensemble. Pour ce faire, elle bénéficie alors d'un représentant qu'elle mandate pour manifester les besoins des élèves et défendre leurs intérêts. Cela permet de faire en sorte que toutes les ressources du centre de services puissent être utilisées en toute équité et d'éviter que des écoles situées dans de petites municipalités ou certains types d'élèves en soient privées partiellement ou totalement.

Il est regrettable d'utiliser le taux de participation comme prétexte à l'abolition des élections scolaires. Pour que la démocratie représentative scolaire puisse vivre dans une société saine, ne suffit-il pas de la nourrir par une éducation de tous les niveaux et de lui donner une place de choix qui offre aux citoyens l'opportunité de s'informer sur les enjeux éducatifs? À l'ère de l'omniprésence des technologies de l'information, il est difficile d'accepter que les gouvernements du Québec des deux dernières décennies n'aient pas mis en place un mode de votation électronique pour encourager la participation citoyenne laquelle, nous le reconnaissons, est le fondement de la démocratie représentative. À ce sujet, dans la revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, monsieur Claude Béland qui a présidé les États généraux sur la Réforme des institutions démocratiques du Québec en 2002 et 2003, semble partager notre avis :

« Ce besoin d'échanges est d'autant plus nécessaire que l'actuelle concentration des médias est non seulement source d'inquiétude mais un obstacle important que seules une éducation et une information non partisane peuvent contrer. Là encore, toutefois, certaines nouveautés créent de l'espoir. Avec l'arrivée d'Internet, de la cyberdémocratie et du cybervote, il est permis de songer à la possibilité pour les gens de s'organiser en groupe et de bâtir une société civile en ligne. »²

¹ Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, Nouvelles formes de la démocratie, Vol.7, no 1, 2005

² Idem

3. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

3.1 Sauver la chèvre et le chou

Une instance politique qui ne s'appuie pas sur toute une population et qui n'est pas redevable à celle-ci fait perdre la représentativité territoriale qu'offre le conseil des commissaires dans sa forme actuelle.

La composition du conseil d'administration comme prévue au PL 40 amène plutôt une représentativité par intérêts. En effet, le modèle proposé comporte la présence de parents usagers, de membres du personnel et de membres de la communauté.

En principe et tel que prévu à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, un conseil d'administration est formé majoritairement de personnes indépendantes et choisies en fonction de leur expertise. « *Un membre se qualifie comme tel s'il n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale, professionnelle ou philanthropique, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de la société.* »³

Mais comment peut-on prétendre à l'indépendance du modèle proposé alors que la majorité des administrateurs sont des usagers et des membres du personnel ?

À notre avis, le modèle entraînera pour ces administrateurs, une confusion de rôles qui pourrait compromettre la qualité autant que la pertinence des décisions devant être prises dans l'intérêt de tous les élèves. Il faut être réaliste : les préoccupations de la majorité des membres qui siégeront à l'instance politique des Centres de services scolaires seront inévitablement teintées par leur esprit corporatif respectif.

Le mode de nomination des parents et des membres de la communauté crée plutôt l'illusion d'un mode de démocratie participative.

*« Il n'y a rien de plus légitime que d'avoir des gens qui sont élus. Mais il faut se demander par qui, par combien de personnes et comment ils ont été mis en nominations. »*⁴

Le modèle hybride qu'offre le PL 40 vise à satisfaire tout le monde en faisant fi des responsabilités que devront assumer les membres des conseils d'administration. Ces derniers seront peu outillés pour prendre les meilleures décisions n'ayant pas, au contraire des commissaires, l'appropriation des enjeux ainsi que la connaissance des particularités sociales et économiques de chacun des milieux.

En bout de piste, l'imposition du nouveau modèle privera la population de l'imputabilité des commissaires au profit d'une imputabilité d'administrateurs au

³ Article 4 de la loi

⁴ Acfas Gouvernance et conseils d'administration.

bénéfice du ministère, négligeant ainsi une authentique démocratie représentative de proximité.

L'ensemble des outils de gouvernance développés au fil des années ainsi que tous les encadrements administratifs liés aux services dispensés aux élèves ont été élaborés en tenant compte des préoccupations énoncées par les commissaires, préoccupations qui étaient représentatives des enjeux provenant de leurs commettants et de leurs milieux respectifs. Ainsi, les critères de répartition des ressources, les critères d'admission et d'inscription des élèves dans les établissements, les balises liées aux frais chargés aux parents, le droit au transport scolaire et bien d'autres éléments sont le fruit de solides réflexions participatives inclusives répondant aux réalités et aux besoins locaux, le tout à l'abri de conflits d'intérêts liés à des perspectives plus limitées.

3.2 Sauver les meubles

a. Principe d'équité

Alors que le PL 40 offre une démocratie par groupes d'intérêts et qu'il fait fi de toute représentation territoriale, il nous apparaît incontournable que le principe d'équité soit enchâssé dans la mission même du centre de services. L'application de ce principe devra permettre à chacun des élèves et des territoires où ils se trouvent de bénéficier de services de même qualité en tenant compte de leurs spécificités.

Le principe d'équité doit donc être à la base de chacune des décisions du centre de services qui concernent notamment le partage des ressources humaines, matérielles et financières.

b. La représentation

Outre les commentaires déjà émis à l'égard de la démocratie, dans l'éventualité où le ministre conserve la composition du conseil d'administration tel que prévu au PL 40, nous estimons essentiel que soient réservés deux postes spécifiques de parents, l'un dédié à un membre du comité EHDAA et l'autre à un membre du comité de parents. Cela permettrait d'assurer la circulation de l'information entre les instances démocratiques des parents, la possibilité de transmettre leurs préoccupations et la cohérence de leurs décisions.

Dans le même ordre d'idées, nous sommes d'avis que, pour une simple question de cohérence, un membre du comité d'engagement vers la réussite devrait également siéger au conseil d'administration.

Le ministre, s'il maintient le modèle proposé, aura avantage à bien circonscrire le rôle des membres du conseil d'administration et bien définir, dans ses normes d'éthique et de déontologie, les situations de potentiels conflits

d'intérêts. Pour assurer la crédibilité et la légitimité de cette nouvelle instance, il devra également prévoir des sanctions afin que les travaux du conseil ne soient pas compromis par une contravention à ses règles.

c. Le mode de nomination

Le PL 40 laisse la latitude, aux membres de chacune des catégories de personnel, de convenir des modalités de nomination de leur représentant au conseil d'administration. Compte tenu des regroupements actuels par alliance, il est prévisible que le mode de nomination soit déterminé par les instances syndicales ou associatives et que les représentants soient alors influencés par leurs propres enjeux et même parfois leurs propres mots d'ordre. Il serait déplorable que l'exercice n'ait pas les résultats escomptés, soit ceux d'impliquer d'autres personnes que les représentants d'instances syndicales ou associatives.

Nous suggérons donc que le ministre détermine par règlement les modalités de nomination des membres du personnel qui seront appelés à siéger au sein du conseil d'administration.

d. Le porte-parole officiel du centre de services

Le PL 40 prévoit que le directeur général est le seul porte-parole officiel du centre de services. Or, cela représente un risque pour lui à notre avis. Il est fort probable qu'il se retrouve en situation de vulnérabilité ou de conflit de loyauté entre les orientations du ministère et les préoccupations des membres du conseil d'administration. Il importe de se rappeler que les critères d'évaluation du rendement du directeur général sont ultimement déterminés par le conseil d'administration. La prise de parole publique et la défense des décisions administratives sont et devraient rester l'apanage premier de l'instance politique de l'organisation. Dans un ministère, c'est le ministre et non le sous-ministre qui est le porte-parole officiel.

De plus, on peut penser que les centres de services devront se doter de ressources professionnelles au service des communications afin de protéger la direction générale.

Par le PL 40, le ministre s'approprie certains pouvoirs. Nous souhaitons particulièrement attirer l'attention sur deux d'entre eux.

4.1 Partage de ressources ou de services

Le premier pouvoir dont s'approprie le ministre est celui qui est prévu à l'article 102 du PL 40, lequel concerne le partage des ressources. Il se lit comme suit :

« 215.2 Les centres de services scolaires doivent favoriser le partage des ressources et de services, notamment de nature administrative, entre eux ou avec d'autres organismes publics dont des municipalités, ou des établissements d'enseignement régis par la Loi sur l'enseignement privé (c. E-9,1) lorsque cela permet, dans le cadre de leur mission, de répondre à des besoins d'efficacité ou de rentabilité dans la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

...

Le ministre peut, à la suite de cette analyse, faire des recommandations ou exiger que des mesures favorisant le partage de ressources ou de services soient mises en œuvre entre deux centres de services scolaires. »

À cet effet, il est impératif que, d'éventuelles fusions de ressources ou de services ne puissent compromettre la réalisation de la mission fondamentale du centre de services ni celle de ses établissements. Elle ne doit pas non plus représenter une contrainte au déploiement des actions en lien avec les enjeux identifiés au plan d'engagement vers la réussite ni de ceux contenus aux projets éducatifs. La réussite des élèves ne doit en aucun temps et d'aucune manière être compromise par la mise en place de nouvelles structures quelles qu'elles soient.

Il importe de se rappeler que les plans d'engagement vers la réussite et les projets éducatifs sont le résultat d'un consensus de l'ensemble des intervenants de la communauté éducative soit : le personnel, les parents, les élèves et les partenaires.

De plus, lors de l'étude d'éventuels projets de fusion de ressources ou de services dispensés par un centre de services, il sera important de tenir compte des enjeux sociaux, économiques et politiques de la région. Par exemple, il peut arriver que le transfert d'un service ait des impacts allant bien au-delà du déplacement du personnel concerné par le transfert notamment la proximité des services dispensés aux élèves et au personnel.

4.2 Perte d'un levier pour la réussite des élèves

Par le PL 40, le ministre annihile le pouvoir des commissions scolaires d'imposer des modifications aux projets éducatifs des établissements. Or, la proposition législative ne tient absolument pas compte que ce pouvoir constitue un levier essentiel pour assurer la cohérence des outils de gouvernance et ainsi favoriser l'atteinte des objectifs liés à la réussite des élèves.

Paradoxalement, le ministre conserve son pouvoir prévu à l'article 459.2 de la *Loi sur l'instruction publique (LIP)* de « déterminer, pour l'ensemble des commissions scolaires ou en fonction de la situation de l'une ou de certaines d'entre elles, des orientations, des objectifs ou des cibles devant être pris en compte pour l'élaboration du plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire. ».

Ce faisant, le ministre favorise le principe de subsidiarité entre le centre de services et les établissements tout en conservant son pouvoir d'intervention auprès des centres de services. En d'autres termes, le ministre maintient l'imputabilité des résultats du centre de services alors qu'il lui retire le pouvoir d'intervenir pour ultimement influencer les résultats. Cette façon d'entrevoir les choses est incohérente et contre-productive !

4.3 Formation des conseils

Il nous apparaît tout à fait opportun que des formations soient dispensées aux membres du conseil d'administration ainsi qu'aux membres des conseils d'établissements. Toutefois, nous jugeons utile et pertinent que l'ensemble des partenaires soient consultés lors de la planification et la préparation de leur contenu. Il est primordial que les messages véhiculés soient portés par l'ensemble des intervenants concernés.

4.4 Autres pouvoirs

Le ministre s'attribue d'autres pouvoirs concernant notamment l'obtention des résultats aux épreuves qu'il impose, l'acquisition d'un immeuble ou l'autorisation de procéder à des travaux de construction, d'agrandissement, d'aménagement, de transformation, de démolition, de remplacement ou de rénovation majeure d'immeubles. Nous croyons fermement que l'exercice de ces pouvoirs aura pour conséquence l'alourdissement des processus déjà en place alors que la priorité des centres de services et des établissements doit demeurer, au-delà du PL 40, la réussite des élèves.

4. LES POUVOIRS QUE LE MINISTRE ACCORDE AUX AUTRES : AUTRES ENJEUX DE COHÉRENCE !

Le ministre accorde, en fonction du principe de subsidiarité, des pouvoirs additionnels à d'autres entités, en l'occurrence, les enseignants, les directions d'établissement, les comités de parents et les conseils d'établissement. Bien que nous soyons en accord avec le principe de subsidiarité, nous émettons des réserves à l'égard de la délégation de certains de ces pouvoirs. Nous illustrerons ces propos en référant à des pouvoirs délégués au comité de parents et au conseil d'établissement d'une institution d'enseignement.

5.1 Le comité de parents

Le comité de parents se voit déléguer le pouvoir d'élaborer et de proposer au centre de services la politique relative à la contribution financière. Bien que nous reconnaissons l'importance de l'apport de chacun des parents à ce comité, nous pensons que celui-ci ne possède pas ni ressources, ni l'expertise nécessaires pour exercer un tel pouvoir.

Considérant que la responsabilité de l'application de ladite politique appartient au centre de services, il apparaît conséquent que son élaboration soit également un pouvoir qui lui appartienne. Cela dit, nous considérons qu'il demeure tout à fait

pertinent que le comité de parents conserve le droit d'être consulté sur cette question tel que déjà prévu la LIP.

5.2 Le conseil d'établissement

Le ministre accorde un nouveau pouvoir au conseil d'établissement soit celui, avec un vote des deux tiers des membres, de donner son avis au directeur d'école sur toute question propre à faciliter la bonne marche de l'école. Dans le cas où le directeur de l'école ne donne pas suite à un avis du conseil d'établissement qui le requiert, il doit en donner les motifs.

Alors que les pouvoirs du conseil d'établissement sont bien circonscrits par la LIP, nous questionnons la portée de ce nouveau pouvoir qui lui est attribué. Nous craignons que la possibilité de l'exercice de ce pouvoir crée de la confusion dans les rôles et compromette la saine gestion de l'administration courante des activités de l'école. On risque ainsi de voir beaucoup de conflits inutiles se développer et intoxiquer le climat de l'établissement.

Qui plus est, forts d'expériences propres à la CSDHR impliquant des situations de conflits de rôles, nous savons que le fait, pour le directeur, de devoir motiver ses positions en regard d'éléments qui ne relèvent pas de la juridiction des conseils d'établissement peut paralyser complètement l'exercice de son pouvoir d'assurer la direction pédagogique et administrative de l'école.

Ces expériences nous amènent à recommander que chacun des membres des conseils d'établissements ait l'obligation de dénoncer, en plus des potentiels conflits d'intérêts, leur situation de conflits de rôles apparents. La transparence doit primer afin que les meilleures décisions soient prises dans le meilleur intérêt de tous les élèves et ce, sans égard à l'instance qui détient le pouvoir de les prendre.

CONCLUSION

Le PL 40 nous paraît être un exercice ambitieux qui, en plus d'impliquer un nombre important de ressources, comporte un éventail d'enjeux nationaux et une multitude de pertes au niveau local. De plus, les modifications qu'il propose ne nous apparaissent aucunement offrir des solutions à des problématiques connues ou appréhendées.

Il est à se demander si le PL 40 ne répond pas davantage à une longue campagne médiatique et politique de dénigrement outrancier du travail des élus scolaires, qu'à une réelle volonté d'offrir aux instances éducatives les conditions gagnantes pour avoir un véritable impact sur la réussite des élèves.



Madame Andrée Bouchard, présidente