



**Confédération
des syndicats nationaux**

CCE - 018M
C.P. – P.L. 86
Organisation et
gouvernance des
commissions scolaires
VERSION RÉVISÉE

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux

à la Commission de la culture et de l'éducation

sur le projet de loi n° 86
Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires
en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et
d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle
de la commission scolaire

Le 22 mars 2016

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	7
1. Nouveau conseil scolaire	9
1.1 Composition du conseil scolaire	9
1.2 Élections des membres du conseil scolaire	11
1.3 Quelques éléments du fonctionnement.....	12
2. Nouveaux pouvoirs du ministre	14
2.1 Pouvoir d'ingérence	15
2.2 Fusion des commissions scolaires.....	16
2.3 Fusion des services.....	17
2.4 Période transitoire	17
3. Nouveaux rôles de la commission scolaire et des établissements d'enseignement.....	18
3.1 Mission de la commission scolaire	18
3.2 Comité de répartition des ressources	19
3.4 Mission de l'école	21
3.5 Conseil d'établissement.....	23
3.6 Mission des centres de formation professionnelle et d'éducation aux adultes.....	24
4. Reddition de comptes et taxe scolaire.....	25
4.1 Reddition de comptes.....	25
4.2 Taxe scolaire	26
Conclusion et recommandation.....	29

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La CSN s'est toujours préoccupée du développement et de la valorisation de l'éducation publique. Elle a d'ailleurs publié une plateforme en éducation intitulée *L'éducation, un droit humain, une responsabilité sociale!* La CSN s'est également dotée d'un groupe de travail sur les politiques en éducation composé de représentantes et de représentants des différentes catégories de personnel œuvrant à tous les ordres d'enseignement. Trois fédérations représentent les travailleurs du réseau scolaire et de l'enseignement supérieur : la Fédération des employées et employés de services publics (FEESP), la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ) et la Fédération des professionnèles (FP). Des représentantes et des représentants des conseils centraux siègent également sur le groupe de travail.

Plus particulièrement dans les commissions scolaires, la FEESP représente environ 30 000 employé-es de soutien présents dans 31 commissions scolaires francophones et 2 commissions scolaires anglophones. C'est le plus grand regroupement d'employé-es de soutien des commissions scolaires au Québec. On y retrouve les catégories d'emplois de soutien : technique et paratechnique, administratif, et manuel.

Introduction

Depuis son élection, en avril 2014, le gouvernement libéral n'a cessé de critiquer le rôle des commissions scolaires sur la base du taux anémique de participation aux élections des commissaires et des coûts administratifs jugés trop élevés. Pour y remédier, le gouvernement présente le projet de loi n° 86. Nous remercions la Commission de la culture et de l'éducation de son invitation à participer aux travaux, mais nous déplorons le fait qu'il n'y ait pas de consultation générale. Nous croyons que plus de groupes ou de personnes auraient dû pouvoir s'exprimer sur l'éducation et la démocratie scolaire, car, tout compte fait, ce projet de loi est majeur en ce qu'il propose la désorganisation d'une instance démocratique dont la création remonte à 1845.

Au lieu de suggérer des moyens pour susciter l'intérêt et la participation aux élections scolaires, le gouvernement propose l'alourdissement du processus électoral. Il serait pour le moins étonnant que de telles mesures relancent l'engouement des électeurs. Pire, les élections à suffrage universel pourraient même être abolies dans plusieurs commissions scolaires faisant du coup disparaître un pilier fondamental au cœur du réseau public d'éducation : la démocratie électorale au sein de la communauté. Le maintien d'un certain pouvoir de taxation par le conseil scolaire sans la contrepartie de la représentation auprès de l'ensemble de la population qu'il dessert nous interpelle également.

Des modifications sont aussi proposées quant à la composition des nouveaux conseils scolaires et à leur fonctionnement. Si nous accueillons favorablement l'inclusion des membres du personnel des commissions scolaires à cette nouvelle instance, l'exclusion de représentants du personnel de soutien constitue un véritable affront. Nous nous questionnons, par ailleurs, sur le rôle et les responsabilités des différentes catégories de membres. La nomination d'une personne issue du milieu des employeurs représente, selon nous, une autre aberration résultant d'une vision utilitariste de l'éducation. Le gouvernement rompt ainsi avec le principe de l'éducation comme droit humain consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Par ce projet de loi, il apparaît évident que le ministre de l'Éducation entend s'attribuer de nouveaux pouvoirs sur la gestion et l'encadrement des commissions scolaires et des directions générales. L'analogie avec la récente réforme du réseau de la santé et des services sociaux s'impose à l'esprit. Or, il importe d'en tirer des leçons afin de ne pas reproduire les mêmes erreurs dans le secteur de l'éducation.

Après des mois d'incertitude, le gouvernement semble avoir renoncé, pour l'instant, à l'abolition des commissions scolaires ou aux fusions forcées de ces dernières. Il faut dire que la réforme de 1998 a démontré que ce type de restructuration n'engendre pas d'économies substantielles, mais crée davantage de problèmes dus à la grande superficie des nouveaux territoires. Cela dit, le projet de loi apporte malgré tout des bouleversements importants. Ainsi, les modifications proposées sur le partage des ressources et la fusion des services sont majeures et pourraient avoir des impacts négatifs sur les petites commissions scolaires et la

main-d'œuvre ainsi que des conséquences dommageables dues à l'éloignement des établissements des centres de services.

Le gouvernement entend aussi redéfinir les responsabilités de certaines composantes du réseau de l'éducation. Les commissions scolaires se voient attribuer officiellement un rôle de soutien aux établissements, ce qui est souhaitable. Par contre, nous nous questionnons sur le sens à donner à l'introduction du principe de subsidiarité. Nous entretenons également plusieurs réserves sur l'obligation pour les commissions scolaires de créer un comité de redistribution des ressources composé principalement de directeurs d'établissement.

Le gouvernement souhaite aussi affermir le rôle de l'école dans le domaine de la persévérance, mais les moyens disponibles pour y parvenir manquent à l'appel. Au cours des six dernières années, le ministère de l'Éducation a imposé des compressions budgétaires importantes de plus d'un milliard de dollars qui affectent les services offerts aux élèves et leur encadrement. Par ailleurs, malgré un discours sur l'importance de l'expertise et des connaissances des enseignants et du personnel professionnel et de soutien sur les besoins des élèves, le projet de loi vient en réalité réduire leur influence par rapport aux décisions concernant les services éducatifs.

Enfin, l'objectif de l'adéquation entre la formation et les besoins de main-d'œuvre, sorte de mantra gouvernemental ces derniers temps, est ajouté à la mission des centres de formation professionnelle. Or, l'adéquation entre la formation et les besoins de main-d'œuvre n'est pas une fin en soi. Il s'agit d'une préoccupation parmi plusieurs autres, lors du développement d'un programme de formation et de son offre. L'enseignement doit d'abord répondre aux besoins de l'individu et assurer son plein épanouissement.

Nous croyons que l'adoption de ce projet de loi va créer des problèmes et mobiliser l'énergie de tous les acteurs du réseau scolaire sur des questions de structures et de gouvernance au lieu de mobiliser les forces pour faire de l'éducation une priorité nationale. C'est pourquoi nous en recommandons le rejet.

1. Nouveau conseil scolaire

Au cours des années, le taux de participation aux élections scolaires s'est avéré très faible. C'est pourquoi en 2008, le gouvernement conviait divers partenaires à réfléchir sur la démocratie scolaire et la gouvernance. À l'issue des consultations, le gouvernement adopta certains changements dont la réduction du nombre de commissaires élus au suffrage universel avec droit de vote, l'augmentation du nombre de commissaires représentant le comité de parents et la possibilité pour le conseil de coopter deux commissaires. L'élection de la présidence au suffrage universel a également été instaurée. Malheureusement, la mesure la plus prometteuse consistant à jumeler les élections scolaires avec les élections municipales n'a pas été retenue.

Les élections de 2014 devaient être un test pour vérifier si ces éléments étaient suffisants pour rehausser l'intérêt des électeurs après une absence d'élections de sept années. Toutefois, l'intention avouée du ministre de l'Éducation de l'époque de procéder au remplacement du conseil des commissaires par un autre type de conseil, ainsi que la remise en cause de l'existence même des commissions scolaires par certains groupes d'intérêt ont contribué à miner cet exercice démocratique.

C'est donc sans surprise que nous avons pris connaissance des propositions du projet de loi n° 86 d'abroger la Loi sur les élections scolaires et de créer un nouveau conseil scolaire.

1.1 Composition du conseil scolaire

Le conseil des commissaires¹ serait remplacé par un conseil scolaire composé de 16 membres :

- six parents d'élèves dont un parent d'un élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage;
- six membres de la communauté;
- un enseignant;
- un professionnel non enseignant;
- deux directeurs d'établissement².

La présence du personnel de la commission scolaire au sein du conseil scolaire nous apparaît une voie à privilégier et devrait être encore plus importante. Nous l'avions d'ailleurs proposée lors des consultations sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires en 2008. Par contre, l'omission du personnel de soutien est inacceptable! Nous osons croire qu'elle est le fruit d'une erreur. Il serait pour le moins incompréhensible que toutes les autres catégories de personnel soient présentes au conseil scolaire à l'exception du personnel de soutien. D'ailleurs, au conseil d'établissement, au moins une place est

¹ Actuellement, le conseil des commissaires est composé de 8 à 18 commissaires avec droit de vote, dont le président élu. Plus, 3 ou 4 commissaires représentants du comité de parent, dont au moins un choisit parmi les représentants d'une école primaire, un d'une école secondaire et un parmi les parents d'EHDAA. Le conseil a aussi la possibilité de coopter un maximum de deux commissaires, Loi sur l'instruction publique, article 143.

² Projet de loi n° 86, article 37.

attribuée au personnel de soutien. De surcroît, la composition du conseil d'établissement d'une école offrant des services de garde prévoit en plus la présence d'un membre affecté à ces services éducatifs. Pourquoi en serait-il autrement pour le conseil scolaire?

Le personnel de soutien représente le tiers de l'ensemble du personnel des commissions scolaires³. Certains d'entre eux interviennent quotidiennement auprès des élèves, d'autres sont en soutien à l'administration ou exécutent des travaux manuels concernant l'entretien des bâtiments et de l'équipement. Tous sont nécessaires au bon fonctionnement du réseau scolaire et leur point de vue mérite d'être entendu. L'absence de personnel de soutien élu par leurs pairs est injustifiable. Quel mépris envers ces dizaines de milliers de travailleurs!

La provenance des membres de la communauté pose également problème. Dans le cas où des élections au suffrage universel auraient lieu, les six membres de la communauté ont, tout comme les commissaires-votants actuels, l'obligation de résider sur le territoire de la commission scolaire comme principal critère d'éligibilité. Par contre, dans le cas où l'élection se ferait par le comité de parents, quatre des six personnes de la communauté devront provenir de quatre milieux identifiés à la loi afin de « favoriser la prise en compte, dans les décisions du conseil scolaire, du développement culturel, des enjeux locaux, de l'adéquation entre la formation et l'emploi et des saines habitudes de vie⁴.» Ces personnes n'auront pas à résider sur le territoire, mais elles doivent, par le milieu dont elles proviennent, desservir ce territoire. Les milieux sont :

- le milieu de la culture ou des communications;
- le milieu municipal;
- le milieu des employeurs;
- le milieu du sport et de la santé.

Nous nous opposons fortement à ce que le milieu des employeurs soit représenté au sein du conseil. Certes, le fait que des membres du conseil soient des employeurs ne pose pas de problème en soi. Par contre, que ceux-ci soient nommés à titre d'employeurs pour défendre les intérêts de leur milieu dans la définition des orientations et des priorités de la commission scolaire est tout à fait inadmissible. Comment le gouvernement peut-il prendre un tel virage sur la mission de l'éducation pour l'assujettir aux besoins de main-d'œuvre des entreprises plutôt qu'aux besoins des élèves et de la société tout entière?

L'éducation doit permettre le développement social et l'épanouissement des jeunes. Elle doit les préparer à participer pleinement à la société, à la rendre meilleure et plus égalitaire.

Enfin, si c'est effectivement une force pour un conseil d'avoir des membres provenant d'horizons divers, alors pourquoi ne pas avoir ajouté le milieu de la science, les organismes communautaires et les services sociaux de même que le milieu du développement socio-économique dans les milieux à représenter? Bien que le sondage de la Fédération des

³ Personnel de soutien incluant le personnel des services de garde et du service alimentaire en équivalence en temps complet (ETP), *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, mai 2014, p. 22.

⁴ Projet de loi n° 86, article 37.

commissions scolaires du Québec (FCSQ) ne permette pas de connaître les milieux d'où proviennent les commissaires, on peut penser qu'il existe déjà une bonne diversité au sein de celles-ci, diversité que le changement proposé par le projet de loi risque en fait d'amenuiser.

1.2 Élections des membres du conseil scolaire

L'élection aux postes réservés aux parents se ferait par les membres du comité de parents. Le parent d'un élève voulant se présenter n'aura pas à être membre de ce comité, mais devra avoir été membre d'un conseil d'établissement ou d'un comité ou d'un conseil de la commission scolaire pendant au moins un an. Son mandat au sein d'autres comités prendra fin à son entrée en fonction, le cas échéant⁵.

Bien que ce soient les membres du comité de parents qui éliront les parents au conseil, cette nouvelle structure brisera le lien de communication directe qui prévaut actuellement entre ces deux organismes. Les préoccupations des parents des conseils d'établissement se rendront plus difficilement aux oreilles des membres du conseil scolaire.

Pourquoi réparer ce qui n'est pas brisé? La FCSQ a dressé un portrait des commissaires élus aux dernières élections⁶. Selon ce sondage, près de la moitié des commissaires actuels ont des enfants de 18 ans ou moins qui fréquentent un établissement d'enseignement. Les parents sont donc bien présents en tant que commissaires élus ou commissaires représentants du comité de parents. Si le gouvernement voulait donner plus de pouvoirs aux parents, il aurait pu tout simplement accorder le droit de vote aux commissaires parents représentants du comité de parents.

Autre élément qui heurte l'entendement, la procédure tarabiscotée d'élection des membres de la communauté. C'est par ce mécanisme que le gouvernement prétend respecter la volonté de plusieurs de maintenir un processus démocratique. Nous avons toujours défendu le maintien des élections scolaires au suffrage universel. Nous croyons néanmoins qu'il faut améliorer la mobilisation citoyenne et intéresser tous les membres de la communauté aux questions d'éducation. Or, la procédure proposée va à l'encontre de cet objectif.

Selon l'article 37, à l'automne précédant la fin du mandat des commissaires, la commission scolaire devra mener une consultation auprès de tous les parents d'élèves afin de savoir s'ils souhaitent que l'élection des membres de la communauté se fasse par l'ensemble des électeurs du territoire. Si le seuil de parents favorables est atteint, il y aura des élections au suffrage universel. Dans le cas contraire, le comité de parents élira les membres de la communauté au conseil. Le seuil justifiant la tenue d'élections à suffrage universel étant déterminé par règlement, le gouvernement détiendra un levier crucial pour favoriser ou non la tenue d'élections générales. Quant à nous, il est inconcevable que la tenue d'élections au suffrage universel dépende du vœu des seuls parents-usagers. Cela d'autant plus que les parents, à défaut d'élections générales, auront quand même la possibilité de nommer des représentants qui éliront les membres du conseil.

⁵ Projet de loi n° 86, article 37.

⁶ FCSQ, *Profil des élus lors des élections scolaires de novembre 2014*, 2015.

Il semble que ce système à géométrie variable ait été institué pour accommoder la communauté anglophone, plus susceptible d'opter pour des élections, du moins si on se fie aux taux de participation habituels aux élections scolaires. Quoi qu'il en soit, ce système à deux vitesses mènerait à l'incohérence. L'élection des membres du conseil varierait d'une commission scolaire à l'autre et pourrait même varier au sein d'une commission scolaire au fil des années. Selon nous, il ne devrait y avoir qu'un seul modèle de gouvernance pour toutes les commissions scolaires, et ce, peu importe qu'elles soient dans le réseau francophone ou anglophone.

Le gouvernement ne peut éliminer une instance démocratique au seul motif d'un taux de participation insuffisant. Il faut, au contraire, tout mettre en œuvre pour accroître l'intérêt et faciliter l'exercice du droit de vote. Rien au projet de loi ne va dans ce sens; le gouvernement veut abroger la Loi sur les élections scolaires, et ajouter des conditions avant de pouvoir recourir au suffrage universel.

Il faut reconnaître que la démocratie vit des moments difficiles au Québec, et ce, à tous les paliers. Plusieurs se désintéressent des questions politiques et l'on assiste à l'érosion de l'engagement civique. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas unique au Québec, plusieurs sociétés démocratiques le vivent aussi. Parmi les raisons avancées pour bouder les urnes, il y a la désaffection pour la chose publique, la perception que voter ne change rien et le manque de confiance envers les élu-es et la classe politique. Les sondages sont non équivoques : la confiance des Québécois envers les élu-es et les institutions politiques diminue⁷.

À l'instar de plusieurs, nous croyons que de jumeler les élections scolaires aux élections municipales, tout en maintenant les liens avec le Directeur général des élections, donnerait une plus grande visibilité à l'exercice et assurerait une meilleure diffusion des enjeux qu'il soulève.

Au lieu de mettre fin aux élections scolaires, le gouvernement devrait entamer une réflexion plus globale sur l'exercice de la démocratie au Québec, et ce, avec tous les partenaires de la société.

Dans un autre ordre d'idées, les représentants du personnel seront élus par leurs pairs lors d'assemblées convoquées par la commission scolaire pour chaque catégorie de personnel. Nous estimons que c'est l'association accréditée représentant le personnel concerné qui doit assurer la tenue de cette élection. De plus, comme mentionné précédemment, la catégorie du personnel de soutien doit être ajoutée à celles des enseignants, des professionnels et des directions d'établissement afin de leur permettre d'élire un de leurs pairs.

1.3 Quelques éléments du fonctionnement

Aux dernières élections, les présidents des conseils des commissaires ont, pour la première fois, été élus au suffrage universel sur chacun des territoires. Le projet de loi change la donne

⁷ *Baromètre citoyen des institutions politiques*, Sondage réalisé conjointement par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires et CROP, 2011.

et prévoit plutôt que les membres du conseil scolaire nomment le président parmi les membres parents ou ceux de la communauté. Les dispositions actuelles sur les responsabilités et le rôle de la présidence, notamment celui de porte-parole officiel de la commission scolaire, seraient abrogées de même que celles concernant le comité exécutif⁸. Il serait même impossible de créer un tel comité⁹.

Dès lors, nous nous questionnons sur l'amendement apporté à l'article 56 précisant que les membres du conseil scolaire exercent leur fonction et leurs pouvoirs « en respectant les rôles et les responsabilités de chacun » dans une perspective d'amélioration des services. En quoi les rôles et les responsabilités sont-ils différents d'un membre à l'autre? Le fait qu'ils soient élus par différents collèges électoraux n'implique pas une distinction de leur fonction au sein du conseil. De la même manière, le fait que des personnes proviennent de milieux différents permet d'élargir les points de vue, mais ces personnes n'ont pas pour rôle de défendre des intérêts particuliers lors de la définition des orientations et des priorités de la commission scolaire par exemple l'adéquation formation-emploi.

La distinction des rôles et des responsabilités entre les membres parents et ceux de la communauté *versus* les membres employés ressort également de l'article 54 :

« Un membre du personnel de la commission scolaire doit s'abstenir de voter sur toute question portant sur l'embauche, le lien d'emploi, la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail, individuelles ou collectives, de tout employé de la commission scolaire. Il doit également, après avoir eu l'occasion de présenter ses observations se retirer de la séance pour la durée des délibérations et du vote relatif à cette question. »

La liste de sujets est longue et comporte des thèmes récurrents dans les discussions d'un conseil. Selon la Loi sur l'instruction publique, les membres du conseil ont notamment pour rôle de « s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose la commission scolaire¹⁰ ». Comment ces membres pourront-ils exercer adéquatement leur fonction s'ils sont exclus d'une grande partie des discussions sur ces sujets? De plus, le projet de loi prévoit qu'un administrateur d'une association de salariés ou d'une association de cadres représentant des employés de la commission scolaire ne peut être membre du conseil scolaire¹¹. Ces mesures sont disproportionnées. Nous croyons que le gouvernement aurait dû s'inspirer de la Loi sur l'Université du Québec dont la règle pour un employé membre de l'assemblée des gouverneurs est de se retirer sur toute question concernant les négociations relatives à la convention collective de travail qui le régit ou qui régit d'autres membres du personnel ou sur toute question dans laquelle il a un intérêt personnel et distinct¹².

⁸ Projet de loi n° 86, articles 41 et 58.

⁹ *Ibid.*, article 64.

¹⁰ Loi sur l'instruction publique, article 176.1.

¹¹ Projet de loi n° 86, article 37.

¹² Loi sur l'Université du Québec, L, article 12.2.

La fonction de commissaire comporte des responsabilités, et exige une bonne disponibilité¹³. En contrepartie, les commissaires reçoivent une rémunération annuelle qui varie entre 4 700 \$ et 14 000 \$ alors que celle des présidences oscille en moyenne entre 19 500 \$ et 81 000 \$¹⁴. Or, en vertu du projet de loi, les membres du conseil ne pourront pas être rémunérés, sauf si le gouvernement en décide autrement¹⁵. De plus, le projet de loi en abrogeant la Loi sur les élections scolaires mettrait fin à l'obligation de l'employeur d'accorder un congé sans rémunération à la demande de son employé qui est membre d'un conseil des commissaires¹⁶.

Dans ces conditions, le recrutement de candidats aux élections risque d'être difficile. Il y a tout lieu de croire que plusieurs membres parents et de la communauté seront élus par acclamation. De plus, si des postes demeurent vacants, le conseil pourra nommer lui-même les personnes et, en dernier recours, ce pouvoir sera exercé par le ministre¹⁷. C'est justement ce type de nomination qui nourrit le cynisme envers les institutions politiques.

Nous sommes également inquiets en ce qui concerne la présidence. En effet, combien de parents auront les moyens financiers leur permettant d'être nommés à temps plein à la présidence? Nous craignons que l'absence de rémunération favorise l'élection à la présidence de membres dont l'entreprise ou l'organisme employeur maintiendra le salaire pendant l'affectation. On pourra alors se questionner, à juste titre, sur les motivations de l'entreprise ou de l'organisme ainsi que sur les possibilités de conflits d'intérêts.

Le gouvernement semble avoir songé à cette question puisqu'il introduit la possibilité pour le conseil de déléguer certaines fonctions et certains pouvoirs au comité de répartition des ressources et aux conseils d'établissement¹⁸. Autrement dit, à défaut d'offrir une rémunération à la hauteur des responsabilités d'un conseil, le gouvernement offre la possibilité de réduire les tâches de ses membres.

2. Nouveaux pouvoirs du ministre

Au cours des mois qui ont précédé le dépôt du projet de loi, le gouvernement n'a jamais évoqué la nécessité d'accroître les pouvoirs du ministre de l'Éducation. Or, le projet de loi contient plusieurs articles qui légitimeront son pouvoir d'ingérence dans le fonctionnement des commissions scolaires lui permettant, entre autres, de surseoir à une décision du conseil scolaire concernant l'emploi du directeur général, de mettre en tutelle une commission scolaire, d'ajuster les règles budgétaires en cours d'année et même de forcer les regroupements de services et le partage de ressources.

¹³ Selon le sondage de la FCSQ, environ 40 % des commissaires consacrent entre 20 et 40 heures par mois à l'exercice de leur fonction, 8 % entre 40 et 60 heures et 8 % plus de 60 heures.

¹⁴ Daphnée DION, *Hausse de salaire réclamée par les commissaires scolaires*, *Le Soleil*, 29 octobre 2009.

¹⁵ Projet de loi n° 86, articles 52 et 53.

¹⁶ Loi sur les élections scolaires, articles 203.1 et 204.

¹⁷ Projet de loi n° 86, article 37.

¹⁸ *Ibid.*, article 51.

2.1 Pouvoir d'ingérence

L'implication du ministre débute par son pouvoir de déterminer les profils de compétences et d'expériences pour les directeurs d'établissement et les directeurs généraux, ainsi que la durée des mandats de ces derniers¹⁹. Profils auxquels le conseil scolaire, en collaboration avec son comité de ressources humaines, pourra ajouter des éléments.

On peut se demander pourquoi le ministre tient tant à déterminer ces profils. La situation n'est d'ailleurs pas sans rappeler les nominations effectuées par le ministre de la Santé et des Services sociaux, dans le cadre de la loi n°10²⁰, aux postes de la haute direction des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS).

Certes, le projet de loi n'indique pas que le ministre nomme directement les directeurs généraux, cette fonction continuant d'être assumée par la commission scolaire. Par contre, il prévoit que le directeur général devra rendre compte de sa gestion au conseil scolaire ainsi qu'au ministre à sa demande et qu'une copie de l'évaluation annuelle du directeur général devra également lui être transmise²¹. Le ministre pourra de plus surseoir à une décision du conseil concernant le renouvellement, la suspension ou le congédiement du directeur général²². Après l'analyse d'un comité d'experts et des évaluations annuelles, le ministre pourra ainsi imposer sa décision concernant l'avenir du directeur général. Le ministre pourra également nommer une ou des personnes pour remplacer temporairement le directeur général s'il estime que celui-ci a posé « des gestes incompatibles avec les règles de saine gestion ou avec ses fonctions²³ ».

Le directeur général devra en outre aviser le conseil scolaire ainsi que le ministre s'il est d'avis que l'équilibre budgétaire est menacé²⁴. Une situation qui pourrait se manifester dans plusieurs commissions scolaires dans le contexte de compressions budgétaires. S'il va de soi que cette situation doit être sérieusement discutée au sein du conseil scolaire, l'obligation d'aviser le ministre nous semble être un appel à une mise en tutelle. D'ailleurs, il est précisé à l'article 125 que « le ministre peut, pendant ou après la tenue d'une vérification ou d'une enquête, recommander ou ordonner à une commission scolaire ou au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal de se soumettre à des mesures de surveillance ou d'accompagnement ou d'appliquer les mesures correctrices qu'il indique. »

Outre la mise en tutelle, le ministre pourra aussi exercer une ingérence dans le fonctionnement quotidien des commissions scolaires. Il a été prévu d'ajouter à la Loi sur l'instruction publique que « le ministre élabore un guide relatif aux pratiques de gestion

¹⁹ Projet de loi n° 86, articles 64 et 66.

²⁰ Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales, L.R.Q. ch O-7.2.

²¹ Projet de loi n° 86, articles 70 et 67.

²² *Ibid.*, article 68.

²³ Projet de loi n° 86, article 125.

²⁴ *Ibid.*

décentralisée à l'intention des commissions scolaires et qu'il en assure la diffusion²⁵ ». Habituellement, ce type de document est préparé par le ministère et sert d'outil aux gestionnaires sur une base volontaire. Dans ce cas-ci, les pratiques qui y figureront risquent d'être plus prescriptives puisque la référence au guide sera inscrite à la loi.

On peut également penser que ce guide servira au ministre pour intervenir auprès des commissions scolaires et pour imposer certaines règles de gestion. À cet effet, l'article 116 prévoit aussi que le ministre pourra émettre des directives à une commission scolaire portant sur l'administration, l'organisation, le fonctionnement ou ses actions. Ces directives pourront avoir pour effet de compléter ou de préciser les règles budgétaires, et ce, même en cours d'année scolaire. Cette possibilité nous fait craindre que les règles budgétaires soient modifiées en cours d'année alors que la répartition des ressources et les budgets des commissions scolaires et des établissements d'enseignement sont déjà établis.

Enfin, le ministre pourra prescrire que certaines mesures budgétaires soient transférées directement au budget des établissements²⁶. Ceci se veut une réponse à la demande des directions d'établissement d'avoir plus de latitude dans l'utilisation de leur budget. On s'interroge sur les motifs auxquels le ministre appuiera sa décision de verser directement des fonds aux écoles, les critères qui seront utilisés pour la répartition de ces mesures budgétaires entre les établissements ainsi que sur les mécanismes de reddition de comptes.

2.2 Fusion des commissions scolaires

Le passage de l'ancien ministre de l'Éducation, Yves Bolduc, a été marqué par sa volonté de réduire substantiellement le nombre de commissions scolaires pour abaisser les coûts de fonctionnement. Au fil des mois, des rumeurs ont circulé sur différents scénarios créant beaucoup d'appréhension au sein du personnel des commissions scolaires. Plusieurs ont fait valoir que des fusions forcées n'entraîneraient pas d'économies. Au contraire, agrandir les territoires engendrerait de nouvelles difficultés.

Le gouvernement semble avoir mis de côté, du moins pour l'instant, sa grande réforme de la carte des territoires des commissions scolaires. On constate même que les termes sont « adoucis » dans le projet de loi. Ainsi, l'article actuel indiquant que le gouvernement peut modifier le territoire des commissions scolaires de sa propre initiative sans le consentement des commissions scolaires visées serait abrogé²⁷. En contrepartie, il est proposé « qu'à la demande d'une commission scolaire ou de sa propre initiative après consultation des commissions scolaires intéressées, le gouvernement peut apporter, par décret, toute modification au territoire des commissions scolaires²⁸ ». Certes, cela n'implique pas une recommandation positive des commissions scolaires, mais témoigne tout de même d'une ouverture à la consultation.

²⁵ Projet de loi n° 86, article 116.

²⁶ *Ibid.*, article 120.

²⁷ Loi sur l'instruction publique, article 117.1.

²⁸ Projet de loi n° 86, article 37.

2.3 Fusion des services

Toujours à l'affût d'économies à tout prix, la fusion des services et des ressources apparaît être la nouvelle voie privilégiée par le gouvernement. Non seulement les commissions scolaires sont-elles autorisées à faire ce type d'entente, mais elles seraient fortement encouragées à y recourir :

« Les commissions scolaires doivent favoriser le partage de ressources et de services entre elles ou avec d'autres organismes publics, dont des municipalités, ou des établissements d'enseignement régis par la Loi sur l'enseignement privé 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, matérielles et informationnelles²⁹ ».

Aussi bien dire qu'elles devront en permanence chercher à faire ce type de mise en commun. De plus, le ministre pourra demander à certaines commissions scolaires d'analyser la possibilité de partager des ressources ou de fusionner des services et d'exiger que des mesures soient prises à cette fin.

Des ententes existent déjà entre des commissions scolaires et d'autres organismes notamment municipaux pour le partage d'équipements sportifs. En ce qui concerne la fusion de services, l'exemple le plus connu est le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal. Sans nous prononcer contre le principe de partage, nous nous inquiétons des critères qui guideront le ministre pour recommander le partage des ressources et les fusions de services. Tout comme dans le cas des fusions des commissions scolaires, l'évaluation ne peut se faire seulement sur l'hypothèse d'économies d'échelle. Il faut considérer les répercussions sur les petites commissions scolaires dont les services risquent d'être fusionnés à une grande commission scolaire, sur l'éloignement des établissements des centres de services, sur la mobilité de la main-d'œuvre sur un plus grand territoire à desservir ainsi que sur les mises à pied potentielles. Il faut aussi éviter que cela ne serve à justifier le recours à la sous-traitance et à la privatisation.

2.4 Période transitoire

Le projet de loi prévoit, 15 jours après sa possible sanction, la mise en place de conseils scolaires provisoires jusqu'à l'entrée en fonction des membres du conseil scolaire le 1^{er} novembre 2016³⁰.

Pendant cette période, les pouvoirs du ministre, prévus au projet de loi, sont tels qu'il « peut suspendre tout ou partie des fonctions ou pouvoirs d'un conseil des commissaires ou d'un conseil scolaire provisoire jusqu'à l'entrée en fonction du premier conseil scolaire et désigner le directeur général de la commission scolaire ou nommer un administrateur pour exercer ces fonctions et pouvoirs³¹ ». Il nous semble que ces pouvoirs sont exorbitants et inappropriés pour assurer une transition harmonieuse.

²⁹ Projet de loi n° 86, article 76.

³⁰ *Ibid.*, articles 183 et 185.

³¹ *Ibid.*, article 198.

3. Nouveaux rôles de la commission scolaire et des établissements d'enseignement

Bien que depuis le dépôt du projet de loi il y ait eu un remaniement ministériel, nous nous permettons de reprendre les mots de l'ancien ministre de l'Éducation, François Blais :

« Mon gouvernement a toujours appuyé les commissions scolaires, continue d'appuyer le rôle, d'une entité intermédiaire. Appelons ça encore commissions scolaires ou un autre nom si vous préférez³² ».

Le projet de loi maintient effectivement une structure intermédiaire. Mais lorsqu'on abolit le conseil des commissaires élus au suffrage universel, que l'on redéfinit les responsabilités des différents paliers en introduisant le principe de subsidiarité et que l'on modifie le fonctionnement de la commission scolaire, on peut se poser la question si cette entité porte toujours bien son nom.

3.1 Mission de la commission scolaire

« La commission scolaire a pour mission, en respectant le principe de subsidiarité et dans une perspective de soutien envers les établissements d'enseignement dans l'exercice de leurs responsabilités, de promouvoir et de valoriser l'éducation publique sur son territoire, de planifier et de coordonner les services éducatifs au bénéfice des personnes relevant de sa compétence et de s'assurer de la qualité des services.

Elle a également pour mission de veiller à la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont elle dispose, à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de contribuer, dans la mesure prévue par la loi, au développement social, culturel et économique de sa région. »

La nouvelle formulation de la mission de la commission scolaire à l'article 72 reprend essentiellement les objectifs de la loi actuelle, mais ajoute les éléments que nous avons soulignés.

Nous croyons certes que la commission scolaire a pour rôle de soutenir les établissements, mais de là à parler de subsidiarité, il y a un grand pas que nous ne sommes pas disposés à franchir. *Le Grand Robert de la langue française* définit le principe de subsidiarité comme un « principe selon lequel une autorité centrale ne peut effectuer que les tâches qui ne peuvent pas être réalisées à l'échelon inférieur ». Nous redoutons que cet ajout puisse servir de levier à ceux qui, à défaut d'obtenir l'abolition des commissions scolaires, exigent une réduction importante de leurs responsabilités, par exemple, en ce qui concerne l'embauche du personnel.

³² Journal des débats, Travaux de la Commission de la culture et de l'éducation du 29 avril 2015. [www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cce-41-1/journal-debats/CCE-150429.html]

Nous pensons que, jumelées au principe de subsidiarité, la mise en œuvre de l'article 174 de la Loi sur l'instruction publique sur la délégation de pouvoirs³³ ainsi que celle de l'article 120 du projet de loi sur les enveloppes versées directement aux établissements³⁴ risquent de modifier substantiellement le partage des rôles et responsabilités des commissions scolaires et des établissements.

Selon nous, les responsabilités qui incombent à la commission scolaire et celles qui sont du ressort des établissements doivent être clairement définies dans la loi. L'école, les centres de formation professionnelle, les centres d'éducation aux adultes, la commission scolaire et le ministère de l'Éducation ont des missions complémentaires qui forment un tout.

3.2 Comité de répartition des ressources

Sous la direction du directeur général, chaque commission scolaire devra instituer un nouveau comité composé majoritairement de directeurs d'établissement choisis par leurs pairs. Ce comité de répartition des ressources devra mettre en place un processus de concertation afin de faire une recommandation au conseil scolaire sur³⁵ :

- les objectifs et les principes de la répartition des revenus;
- la répartition annuelle des revenus;
- la répartition des services éducatifs complémentaires et des autres services professionnels.

Actuellement, la commission scolaire établit les objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et de ses autres revenus après consultation auprès des conseils d'établissement et du comité de parents³⁶. Le projet de loi ajoute que la commission scolaire devra également prendre l'avis du comité de répartition.

L'article 89 poursuit en reprenant essentiellement les éléments de la loi actuelle avec les concordances sur la terminologie :

« Cette répartition doit être effectuée de façon équitable en tenant compte des besoins exprimés par les établissements d'enseignement, des inégalités sociales et économiques auxquelles ceux-ci sont confrontés, de son plan d'engagement vers la réussite et des projets éducatifs de ses écoles et de ses centres. »

³³ Le conseil scolaire peut, par règlement, déléguer certaines de ses fonctions et certains de ses pouvoirs au directeur général, à un directeur général adjoint, à un directeur d'école, à un directeur de centre ou à un autre membre du personnel-cadre. Les fonctions et pouvoirs ainsi délégués s'exercent sous la direction du directeur général. Le conseil scolaire peut également déléguer certaines fonctions et certains pouvoirs à un conseil d'établissement ou au comité de répartition des ressources. (Les modifications proposées par le projet de loi sont soulignées.)

³⁴ En outre, elles peuvent, aux conditions ou selon les critères qui y sont prévus ou qui sont déterminés par le ministre, prescrire que certaines mesures budgétaires sont destinées à un transfert vers le budget des établissements d'enseignement.

³⁵ Projet de loi n° 86, article 65.

³⁶ Loi sur l'instruction publique, article 275.

De manière similaire, lors de l'affectation du personnel dans les différents établissements, la commission scolaire doit tenir compte des besoins exprimés par les directeurs et respecter les dispositions des conventions collectives³⁷. Le projet de loi propose d'ajouter la consultation du comité de répartition des ressources³⁸.

Encore une fois, nous nous interrogeons sur les changements apportés. Si les commissions scolaires consultent adéquatement tous les conseils d'établissement et tiennent compte des informations partagées est-il nécessaire de créer un nouveau comité? Combien de directeurs y siègeront et quelle sera la pondération en fonction des différents types d'établissements? Qui défendra les établissements sans représentant au comité? Est-ce que les recommandations du comité de répartition des ressources seront considérées comme plus importantes que celles issues des consultations avec les conseils d'établissement?

Trop de questions demeurent en suspens pour nous permettre d'évaluer si la création de ce comité assurera plus d'équité et un meilleur respect des priorités et des préoccupations de l'ensemble des établissements d'enseignement.

Un partage des bonnes pratiques sur la consultation des conseils d'établissement serait peut-être une solution plus simple. Par exemple, faire des consultations en petits groupes de district ou de quartier pour favoriser la prise de parole, inviter la présidence, un membre représentant les employés ainsi que la direction aux consultations des conseils d'établissement, assurer le partage d'informations dans les deux sens... En somme, des manières de procéder qui ne nécessitent peut-être pas de changements législatifs.

Par ailleurs, depuis les modifications apportées à la loi, en 2008, les surplus des établissements sont retournés à la commission scolaire à moins que la convention de gestion de la réussite éducative indique que ces sommes peuvent être portées aux crédits de l'école pour le prochain exercice financier³⁹.

La convention de gestion étant abolie par le projet de loi, celui-ci propose plutôt que le comité de répartition des ressources financières fasse une recommandation annuellement au conseil scolaire sur l'utilisation des surplus. Ceux-ci pourront être retournés à la commission scolaire, portés au crédit de l'exercice financier suivant de l'école ou au crédit d'un autre établissement d'enseignement, en tout ou en partie⁴⁰. Par le passé, nous avons exprimé nos réserves sur le fait que les établissements ne puissent conserver les surplus. Toutefois, à cause des mêmes incertitudes mentionnées précédemment, nous ne croyons pas que le recours à l'avis du comité de redistribution des ressources soit la meilleure solution.

Nous souhaitons également faire part de notre position quant au financement des services de garde éducatifs en milieu scolaire. Ceux-ci peuvent compter principalement sur deux sources de financement : la contribution parentale, qui représente en moyenne 70 % du

³⁷ Loi sur l'instruction publique, article 261.

³⁸ Projet de loi n° 86, article 87.

³⁹ Loi sur l'instruction publique, article 94.24.

⁴⁰ Projet de loi n° 86, articles 25 et 65.

budget, et les allocations gouvernementales définies aux règles budgétaires annuelles. Outre les dépenses liées à son fonctionnement, les services de garde doivent composer avec des ponctions prélevées à même leur budget par leur commission scolaire et leur école. Tout comme les établissements, les surplus budgétaires, s'il y en a, doivent être retournés à la commission scolaire à la fin de l'année. Cette mesure est inéquitable, car l'argent provient en majeure partie de la contribution des parents dont l'enfant fréquente le service de garde. Au lieu de servir à bonifier les services pour lesquels ils ont payé, les surplus servent à financer l'ensemble des services éducatifs qui doivent être gratuits.

Il ne fait aucun doute que les objectifs des services de garde éducatifs en milieu scolaire répondent à la définition de services complémentaires au Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire et que le gouvernement devrait les reconnaître comme tels⁴¹. Cette modification assurerait non seulement la gratuité des services de garde, au même titre que les autres services éducatifs offerts aux élèves, mais elle favoriserait également une meilleure intégration de ces services au projet éducatif de l'école.

3.4 Mission de l'école

« L'école a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. Elle réalise cette mission dans le cadre d'un projet éducatif.

Son rôle, à titre d'établissement d'enseignement destiné à dispenser aux personnes visées à l'article 1 les services éducatifs prévus par la présente loi et le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447, est central dans le cheminement des élèves. Elle doit, notamment, viser la persévérance et la réussite scolaires du plus grand nombre d'élèves et faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement.

En outre, l'école est destinée à collaborer au développement social et culturel de la communauté. »

Bien que reformulée à l'article 4, la mission de l'école demeure sensiblement la même, à l'exception de l'extrait souligné sur la persévérance et la réussite scolaires.

⁴¹ Selon l'article 4 du Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire, les services complémentaires devant faire l'objet d'un programme sont des services : de soutien visant à assurer à l'élève des conditions propices d'apprentissage; de vie scolaire visant à contribuer au développement de l'autonomie et du sens des responsabilités de l'élève, de sa dimension morale et spirituelle, de ses relations interpersonnelles et communautaires, ainsi que de son sentiment d'appartenance à l'école et à la société; d'aide à l'élève visant à l'accompagner dans son cheminement scolaire et dans son orientation scolaire et professionnelle ainsi que dans la recherche de solutions aux difficultés qu'il rencontre; de promotion et de prévention qui visent à donner à l'élève un environnement favorable au développement de saines habitudes de vie et de compétences qui influencent de manière positive sa santé et son bien-être.

Au cours de la dernière décennie, les établissements d'enseignement primaire et secondaire se sont vu imposer une réforme assortie de cibles de réussite et censée aider les plus faibles. Si certains progrès sont notables, force est de constater qu'encore trop de jeunes Québécois quittent l'école avant l'obtention d'un diplôme. L'école doit soutenir tous les élèves vers la réussite scolaire qui ne se limite d'ailleurs pas qu'à la diplomation. La réussite scolaire c'est également les connaissances acquises, le développement de différentes compétences, le goût d'apprendre, c'est même l'expérience vécue à l'école.

On assiste actuellement à l'accroissement de la division sociale au sein du système scolaire. Afin de faire concurrence aux écoles privées, plusieurs écoles du réseau public en ont adopté les manières quant à la sélection des élèves et à l'offre de projets spéciaux. Si bien que deux réseaux parallèles se développent, surtout en milieu urbain : l'un privé ou public qui sélectionne les élèves et offre une pléiade de programmes spéciaux, et l'autre, essentiellement public, qui accueille tous les autres. Le premier, « écrémant » les élèves les plus performants, laisse le deuxième anémique, aux prises avec la difficile mission d'intégrer, de motiver et de mener vers la réussite des élèves aux besoins les plus disparates. Cette tâche est d'autant plus difficile que, loin d'augmenter les ressources du réseau public, le gouvernement procède plutôt à des compressions tout en lui imposant une obligation de résultat.

Pour nous, s'assurer d'une égalité des chances et de la réussite scolaire quel que soit le profil de l'élève passe inévitablement par un financement adéquat des services éducatifs et des ressources de soutien à l'apprentissage, par une collaboration et une communication effectives des différents intervenants de l'éducation et des familles, par une meilleure circulation de l'information entre les ordres et les établissements d'enseignement, par un respect des différences individuelles ainsi que par une prise en compte des facteurs sociaux sous-jacents. Au-delà de l'école, le gouvernement doit également avoir une vision plus large afin de s'attaquer aux déterminants sociaux et à la pauvreté qui amènent les jeunes à décrocher.

Enfin, il y a quelques années, le Protecteur du citoyen publiait un rapport mettant en lumière que le principe d'égalité des chances était compromis du fait que plusieurs enfants n'ayant pas de document d'immigration légal étaient exclus du droit à l'instruction gratuite⁴². Il concluait alors « à la nécessité que tout enfant âgé de 6 à 16 ans domicilié sur le territoire du Québec ait accès à l'éducation publique gratuite et fréquente l'école primaire ou secondaire, peu importe son statut d'immigration ou celui de ses parents ». Le projet de loi propose de modifier la Loi sur l'instruction publique de manière à élargir le droit à la gratuité scolaire pour les enfants non-résidents, ce qui est un pas dans la bonne direction; mais cela demeure insuffisant, selon nous, dans la mesure où le gouvernement se réserve le droit d'exclure une catégorie d'élèves par règlement⁴³. En outre, la modification ne nous paraît pas résoudre la difficulté résultant du fait que des immigrants illégaux doivent, pour procéder à l'inscription

⁴² Rapport du Protecteur du citoyen, *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*, novembre 2014.

⁴³ Projet de loi n° 86, articles 1 et 77.

de l'enfant, fournir plusieurs documents et informations qu'ils n'ont pas toujours ou qu'ils sont réticents à fournir en raison de leur situation précaire.

3.5 Conseil d'établissement

Le projet de loi propose plusieurs modifications au fonctionnement du conseil d'établissement. Parmi celles-ci, le fait que les deux représentants de la communauté nommés par les autres membres du conseil obtiendraient le droit de vote⁴⁴. Actuellement, le nombre total de postes pour les représentants des membres du personnel doit être égal au nombre de postes pour les parents. En ajoutant le droit de vote aux membres de la communauté, le personnel devient minoritaire.

De plus, pour certaines responsabilités, les pouvoirs du conseil d'établissement passeront de l'approbation à l'adoption; trois de ces pouvoirs sont reliés aux services éducatifs⁴⁵ :

- les modalités d'application du régime pédagogique;
- l'orientation générale en vue de l'enrichissement ou de l'adaptation par le personnel enseignant des objectifs et des contenus indicatifs des programmes d'études établis par le ministre en vue de l'élaboration de programmes d'études locaux pour répondre aux besoins particuliers des élèves;
- la programmation des activités éducatives qui nécessitent un changement aux heures d'entrée et de sortie quotidiennes des élèves ou un déplacement de ceux-ci à l'extérieur des locaux de l'école.

Mais pourquoi un tel changement alors que les membres du conseil d'établissement détiennent déjà un droit de regard?

Sur son site, le ministère de l'Éducation explique la différence entre adoption et approbation⁴⁶ :

« Approuver une proposition veut dire donner son accord. Si le conseil exprime des réserves, il ne peut modifier une proposition. Celle-ci doit alors être revue et soumise de nouveau au conseil d'établissement.

Adopter une proposition, un projet, un document signifie qu'on peut le modifier, l'amender ou le recevoir tel qu'il a été soumis initialement. »

D'un côté, le gouvernement dit vouloir reconnaître l'expertise du personnel. Il inscrit même à la loi que l'enseignant agit « à titre d'expert essentiel en pédagogie⁴⁷ ». De l'autre côté, en donnant les pleins pouvoirs sur les questions éducatives au conseil d'établissement, c'est-à-dire en lui permettant de faire tout changement à la proposition de l'équipe-école ou des

⁴⁴ Projet de loi n° 86, article 6.

⁴⁵ *Ibid*, articles 14,16 et 20.

⁴⁶ [www.education.gouv.qc.ca/enseignants/administratif/conseils-detablissement/questions-et-reponses/conseil-detablissement-dune-ecole/fonctions-et-pouvoirs/]

⁴⁷ Projet de loi n° 86, article 3.

enseignants sans avoir à les consulter, il réduit l'influence des enseignants. Ce qui est pour le moins paradoxal!

3.6 Mission des centres de formation professionnelle et d'éducation aux adultes

« Le centre de formation professionnelle est un établissement d'enseignement destiné à dispenser les services éducatifs prévus par le régime pédagogique applicable à la formation professionnelle établi par le gouvernement en vertu de l'article 448.

Le centre d'éducation des adultes est un établissement d'enseignement destiné à offrir, aux personnes visées à l'article 2, les services éducatifs prévus par le régime pédagogique applicable aux services éducatifs pour les adultes établi par le gouvernement en vertu de l'article 448.

Les centres réalisent leur mission dans le cadre d'un projet éducatif.

Les centres sont aussi destinés à collaborer au développement social et culturel de la communauté et, dans le cas des centres de formation professionnelle, à contribuer à son développement économique ou au développement économique national par l'adéquation entre la formation offerte et les besoins régionaux ou nationaux de main-d'œuvre. »

L'article 27 du projet de loi reprend la mission des centres en y ajoutant une référence au projet éducatif et en attribuant aux centres de formation professionnelle un rôle au plan du développement économique par l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins de main-d'œuvre.

La formulation au dernier paragraphe pose problème. Premièrement, il est erroné de réduire l'apport au développement économique des centres à l'adéquation formation-emploi. Les centres offrent la possibilité aux élèves d'acquérir des connaissances, des compétences et d'apprendre à s'adapter à des milieux de travail différents; c'est cela qui constitue un plus pour le développement économique. De même, les centres de formation professionnelle contribuent au développement socioéconomique de la communauté parce qu'ils outillent les étudiants, leur permettant de poursuivre leurs rêves et de participer activement à la société, en tant que citoyen et travailleur.

Par ailleurs, l'adéquation entre la formation offerte et les besoins de main-d'œuvre des entreprises ne relève pas des centres. C'est le ministère de l'Éducation qui est responsable du cadre de gestion de l'offre de formation professionnelle et technique⁴⁸. C'est lui qui détermine les orientations utilisées lors de l'analyse d'une demande d'autorisation d'un programme d'étude par une commission scolaire ou un cégep.

Force est de constater que l'objectif de répondre aux besoins de main-d'œuvre est déjà bien implanté dans les pratiques ministérielles. Pourtant, une offre de formation ne peut se

⁴⁸ [inforoutefpt.org/ministere_docs/adminInfo/cadregestionFPT.pdf]

limiter aux seuls besoins à court terme de main-d'œuvre des entreprises, d'autant plus que ceux-ci sont difficiles à estimer malgré l'existence d'outils, tel le Modèle d'adéquation formation-emploi. Sur le site inforouteFPT.org, on peut même y lire « qu'il faut donc éviter d'établir un arrimage trop étroit entre les besoins en main-d'œuvre estimés et le nombre d'inscriptions en formation professionnelle et technique⁴⁹ ».

À cet égard, nous nous opposons à l'ajout à l'article 467 de la Loi sur l'instruction publique d'une mention voulant que le ministre puisse, « en visant notamment l'adéquation entre la formation offerte et les besoins régionaux ou nationaux de main-d'œuvre, » établir la liste des spécialités professionnelles qu'une commission scolaire est autorisée à organiser⁵⁰. Cet ajout viendrait consolider le principe de l'adéquation comme l'orientation prépondérante.

4. Reddition de comptes et taxe scolaire

Au cours des années, l'imposition de mécanismes de reddition de comptes issus du concept de la nouvelle gestion publique a induit une lourdeur administrative dans les organismes publics; le secteur de l'éducation n'est pas en reste. Cibles de réussite, indicateurs nationaux de performance, conventions de partenariat ou de gestion ont été instaurés.

Par ailleurs, les institutions détenant un pouvoir de taxation ont toutes un système d'élections au suffrage universel (le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les municipalités et les commissions scolaires). Or, l'élection de la majorité des membres du conseil scolaire par des collèges électoraux plutôt que par l'ensemble des électeurs met à mal le principe « pas de taxation sans représentation ».

4.1 Reddition de comptes

Nous présentons au tableau, à la page suivante, les principaux outils de planification et les mécanismes de reddition de comptes pour les commissions scolaires et les établissements d'enseignement. Si la réduction du nombre de documents à produire apparaît évidente, on peut se demander si les tâches administratives seront réduites pour autant.

Le gouvernement a tenté de réunir les principaux éléments des différents outils dans le plan d'engagement vers la réussite et dans le projet éducatif. Par le fait même, les points devant figurer au projet éducatif seront plus nombreux. De même en ce qui concerne le plan d'engagement vers la réussite qui devra même inclure « tout autre élément déterminé par le ministre⁵¹ ». Ce dernier aura également le pouvoir d'exiger des modifications au plan d'engagement vers la réussite avant sa publication⁵². Bien que nous soyons favorables à une reddition de comptes, nous nous opposons aux modes d'évaluation basés principalement sur les notes et les taux de diplomation qui attisent la compétition entre les établissements et renforcent la popularité des palmarès. Nous croyons que les évaluations doivent servir à

⁴⁹ [www.inforoutefpt.org/adequation/avant_propos.asp]

⁵⁰ Projet de loi n° 86, article 117.

⁵¹ *Ibid.*, articles 73 et 114.

⁵² *Ibid.*, article 114.

déterminer les points à améliorer dans une optique de redressement et de bonification des services à la population.

Tableau sur les principaux mécanismes de planification et de reddition de comptes

	Obligations actuelles	Obligations du projet de loi n° 86
Commission scolaire	Plan stratégique Convention de partenariat Rapport annuel sur la réalisation du plan stratégique et des résultats obtenus en fonction de la convention de partenariat Tenue annuellement d'une séance publique pour présenter le rapport annuel	Plan d'engagement vers la réussite (1 ^{er} juillet 2017) Rapport annuel sur la réalisation du plan d'engagement vers la réussite et les résultats obtenus
Établissement d'enseignement	Projet éducatif de l'école Plan de réussite Convention de gestion et de réussite éducative Projet éducatif et plan de réussite à publiciser et rendre compte annuellement de l'évaluation du plan de réussite	Projet éducatif de l'école ou du centre (1 ^{er} juillet 2018) Communication aux parents ou aux élèves et aux membres du personnel le projet éducatif et son évaluation
	Les établissements devront continuer d'informer annuellement le milieu qu'ils desservent des services offerts et de rendre compte de la qualité des services.	

Références :

Loi sur l'instruction publique, articles 74, 75, 83, 97.1, 110.3.1, 209.1, 209.2, 220, 220.1 et 459.3.

Projet de loi n° 86, articles 5, 19, 28, 35, 73 et 79.

Le projet de loi propose également d'obliger le comité de gouvernance et d'éthique ainsi que le comité des ressources humaines à s'adjoindre chacun au moins une personne ayant des compétences ou une expérience pertinente, mais qui n'est pas un employé de la commission scolaire⁵³. Pourquoi les commissions scolaires devraient-elles déboursier des sommes importantes pour recourir à des ressources externes?

On note que malgré une ouverture du gouvernement pour alléger et pour simplifier les exigences bureaucratiques, l'idéologie de la nouvelle gestion publique demeure.

4.2 Taxe scolaire

Actuellement, le gouvernement fixe le taux maximal de la taxe scolaire pouvant être exigé par les commissions scolaires; celui-ci est de 0,35 \$ par 100 \$ de l'évaluation uniformisée des

⁵³ Projet de loi n° 86, article 64.

immeubles imposables. Le gouvernement détermine aussi la limite annuelle quant aux revenus de taxe qui peuvent être perçus par les commissions scolaires en fonction du nombre admissible d'élèves; il s'agit du produit maximal de la taxe.

Si une commission scolaire (ou le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal) souhaite imposer un taux plus élevé que le 0,35 \$ par 100 \$ ou le taux requis pour obtenir le produit maximal de la taxe, elle doit recourir à un référendum auprès de l'ensemble des électeurs du territoire.

Étant donné que les élections scolaires à suffrage universel seront pratiquement inexistantes, la question de savoir si le droit de taxation peut exister légitimement sans représentation se pose. Étonnamment, le gouvernement abolit le mécanisme de référendum, un processus de représentation directe par lequel les électeurs peuvent voter sur la fixation du taux de taxe. Par contre, il maintient le pouvoir du conseil d'établir un taux inférieur aux limites dictées par le gouvernement. La légitimité du conseil à intervenir sur la taxation est de plus mise en doute du fait que seule une minorité de ses membres auront pu être élus au suffrage universel.

Nous pensons qu'une réflexion plus approfondie est nécessaire sur les modalités entourant la taxe scolaire, notamment afin d'assurer que les décideurs soient imputables auprès de la population qu'ils desservent.

Conclusion et recommandation

À l'instar de milliers de parents qui font des chaînes humaines autour des écoles de leur quartier, nous croyons que l'école publique doit être valorisée. Elle doit devenir une priorité du gouvernement. Et pas seulement en paroles, dans les faits! Malheureusement, au lieu de développer une vision rassembleuse, de proposer des moyens pour la réussite de tous et d'investir les sommes nécessaires, le gouvernement s'attarde plutôt sur un projet de réforme des structures dont les principales mesures risquent d'aggraver les problèmes au lieu de les résoudre.

L'une des intentions du gouvernement est « d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire ». Or, ceux-ci sont déjà présents; accorder le droit de vote aux représentants du comité de parents serait une avenue beaucoup plus simple à emprunter et n'exigerait pas l'abolition des élections scolaires.

Le projet de loi doit également permettre « de rapprocher l'école des lieux de décision ». Or, la Loi sur l'instruction publique exige déjà que la commission scolaire consulte les conseils d'établissement et les directions avant d'établir respectivement la répartition des ressources financières et l'affectation du personnel. Nous doutons que la création d'un comité de redistribution des ressources composé seulement de certaines directions d'établissement permette une prise en compte plus équitable des besoins de l'ensemble des écoles et des centres. Il faut plutôt s'assurer que toutes les commissions scolaires consultent et tiennent réellement compte des préoccupations exprimées et des besoins des établissements sur leur territoire.

Le gouvernement prétend, par ailleurs, reconnaître davantage l'expertise des enseignants et des autres catégories de personnel dans le cheminement des élèves. Or, inscrire que les enseignants exercent leur droit à titre d'experts essentiels en pédagogie est nettement insuffisant. On peut même se questionner sur la cohérence du projet de loi qui accroît les pouvoirs du conseil d'établissement en matière de services éducatifs et réduit l'influence des membres de l'équipe-école au sein de cette instance.

Enfin, si nous accueillons favorablement la présence du personnel au sein du conseil scolaire, l'exclusion du personnel de soutien de la composition du conseil scolaire est inadmissible. Le projet de loi doit reconnaître et valoriser tous les membres du personnel du réseau scolaire.

En résumé, ce projet de loi poursuit essentiellement trois objectifs : octroyer de nouveaux pouvoirs au ministre, amoindrir le rôle des commissions scolaires au point de les fragiliser et donner une prépondérance au principe de l'adéquation entre la formation et les besoins de main-d'œuvre dans la Loi sur l'instruction publique.

Recommandation

En tenant compte de l'ensemble de ces considérations, la CSN recommande le rejet du projet de loi n° 86.
