

**Mémoire soumis par M. Paul Gérin-Lajoie à la Commission de la culture  
et de l'éducation sur le projet de loi 86.**

**Le 22 février 2016**

## **Au plan des principes :**

L'éducation est un **bien public** : elle contribue au développement économique, social et culturel d'une société. Elle est un bien commun et d'intérêt public. En conséquence, la gouvernance de l'éducation doit être au cœur des responsabilités des États modernes et des citoyens.

L'éducation est aussi un **bien privé** : elle joue un rôle essentiel dans le développement des personnes, jeunes et adultes. En conséquence, et notamment pour les jeunes, les familles ont un rôle important à jouer au préscolaire, au primaire et au secondaire, au sein des structures scolaires comme accompagnatrices du cheminement scolaire de leurs enfants. Elles ont le droit de choisir l'éducation qui convient le mieux à leurs enfants. Elles sont des partenaires de l'école.

Tel est le sens du « **qui s'instruit, s'enrichit** » de la Révolution Tranquille : **l'éducation enrichit -- matériellement et spirituellement – l'individu et la collectivité.**

(Comme ministre de la jeunesse en 1961, j'avais d'ailleurs œuvré à ce que les parents d'enfants de moins de 18 ans puissent élire les commissaires d'écoles).

Il y a une **tension « naturelle »** entre l'éducation comme bien public et bien privé, et, en conséquence, entre d'une part, le rôle, les droits et responsabilités des citoyens et d'autre part, ceux des parents, dans la gouvernance démocratique de l'éducation.

Il y a aussi une tension « naturelle » entre les acteurs sociaux (citoyens et parents) et le personnel scolaire : les uns revendiquent une légitime autonomie professionnelle, fondée sur leur expertise, les autres entendent faire valoir leur point de vue, au nom de leur statut de parents ou de citoyens.

Le projet de loi cherche un nouvel équilibre des pouvoirs et des responsabilités et une nouvelle légitimité pour les Commissions scolaires. Je voudrais contribuer modestement à bonifier cet objectif.

### **Au plan de l'histoire :**

Les commissions scolaires, en tant que gouvernement local, existent depuis 175 ans.

Leur **gouvernance s'est démocratisée** tout au long de leur histoire et depuis 1971, le suffrage universel des commissaires est la règle, partout au Québec. À Montréal et Québec, c'est depuis 1972 (CSE, 2006 : 10-15).

De même, depuis une quinzaine d'années, les parents ont un rôle accru au sein des conseils d'établissement et sont aussi présents à la table des commissaires, mais sans droit de vote.

**Les CS ont rendu de très grands services à la société québécoise** : elles ont contribué à responsabiliser une société pas toujours très disposée à l'égard de l'éducation; elles ont assuré le développement prodigieux de l'éducation pendant et après la révolution tranquille; elles ont été pionnières dans l'accueil, la francisation et l'intégration des jeunes et des adultes issus de l'immigration; elles ont lutté et continuent de lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales; elles jouent un rôle important dans la formation de la main d'œuvre, dans l'éducation des adultes et plus généralement, dans la vie sociale et culturelle des régions qu'elles desservent.

Je suis heureux de constater que le projet de loi 86 reconnaît l'importance des CS et qu'il n'entend pas les abolir. C'eut été une perte pour le Québec, tant au plan de la démocratie représentative que de la démocratie participative.

Au fil des ans et des modifications législatives, les CS sont devenues moins nombreuses. Elles sont maintenant de grosses organisations gérant sur de vastes territoires de multiples services conçus pour répondre à des besoins de

plus en plus diversifiés d'une population de jeunes et d'adultes de plus en plus hétérogène. On dit qu'elles sont « bureaucratiques » et lointaines. Cette évolution -- voulue par le législateur, il importe de le rappeler -- a rendu l'exercice de la démocratie représentative plus difficile.

En même temps qu'elles devenaient de grandes organisations couvrant des territoires agrandies, les CS ont assumé **une fonction de plus en plus politique**, au sens propre et noble du terme : car, confrontées à des besoins nombreux, variés et croissants, tous aussi légitimes les uns que les autres, elles ont dû apprendre à faire des choix, à arbitrer des demandes, à établir des priorités. Dans le cadre des encadrements nationaux, certes, mais aussi ayant à cœur une double préoccupation avec l'égalité des chances sur l'ensemble de leur territoire et avec l'expression régionale et locale des demandes des parents.

Ces dernières années, elles ont dû opérer ces choix dans le contexte budgétaire que l'on connaît. Ces choix et ces arbitrages rendent impérative la légitimité des commissaires d'écoles, en tant que décideurs.

## **Le projet de loi 86**

### **La composition du nouveau conseil scolaire**

Le projet de loi 86 propose une nouvelle composition du conseil scolaire comprenant différentes catégories d'acteurs : des parents, des représentants de la communauté, et des membres du personnel de la commission scolaire.

Le législateur ne commet pas une hérésie en composant ainsi le conseil scolaire. Il contribue à l'équilibre dont je parlais plus haut.

Certains craignent que la diversité des intérêts pourrait être néfaste à la bonne marche du conseil. Rien n'est moins certain. Si le bien commun -- l'intérêt de l'enfant -- est la préoccupation première des membres du conseil, alors nous serons en droit de faire confiance à ce conseil.

La composition du Conseil supérieur de l'éducation est diversifiée et cela ne le paralyse pas. Idem pour les conseils d'administration des institutions postsecondaires.

Parmi les représentants de la communauté, je me demande **pourquoi il n'y a pas de représentants des ordres d'enseignement postsecondaire**. On a prévu une place pour un représentant des employeurs. Fort bien, puisque les CS ont des programmes de formation professionnelle, pour les jeunes comme pour les adultes. Cependant, la majorité des diplômés de l'enseignement secondaire poursuit ses études au collégial; elle ne s'insère pas immédiatement après l'obtention de son diplôme d'études secondaires, sur le marché du travail. De plus, les commissions scolaires et les collèges ont intérêt à se coordonner en formation professionnelle et technique. La présence d'un représentant du postsecondaire – de préférence du milieu collégial -- au sein du conseil scolaire pourrait contribuer à une meilleure articulation entre les ordres d'enseignement primaire/secondaire et postsecondaire et entre la formation professionnelle et la formation technique. C'est d'ailleurs une des raisons qui justifie qu'il n'y ait qu'un ministère de l'éducation, apte à assurer un véritable continuum de formation professionnelle et technique.

### **Le mode d'élection**

La loi prévoit que les parents soient élus par le comité des parents et que les représentants du personnel le soient par leurs pairs. Fort bien : chaque catégorie élit ses représentants.

Par ailleurs, les représentants de la communauté des citoyens pourront être élus soit au suffrage universel, si un nombre suffisant de parents en font la demande, soit par le comité des parents. Je ne suis pas devin, mais je pense que le second cas de figure risque d'être fréquent (surtout si les CS doivent assumer seules le coût des élections).

Suivant le projet de loi, les parents choisiront à la fois leurs propres représentants, ainsi que la modalité de sélection des représentants de la communauté, voire fort probablement, les représentants eux-mêmes.

Il y a là un déséquilibre dans la mesure où la nomination d'une catégorie de représentants est soumise à la volonté d'une autre.

Est-ce bien équilibrer la gouvernance ? N'accorde-t-on pas trop de pouvoirs aux parents ? Je me demande si on ne renverse pas ainsi trop radicalement un ordre fondé sur les principes d'une **démocratie représentative**, où les représentants sont élus à titre de citoyens, par l'ensemble des citoyens, à un ordre fondé sur les principes d'une **démocratie d'usagers** – ici les parents – fondée sur la participation intéressée de ces derniers ?

Il y a une différence importante entre ces deux types de démocratie. La première induit clairement chez les personnes élues une responsabilité à l'égard de l'ensemble de leurs commettants : en effet, un élu doit avoir à cœur les valeurs et les intérêts de l'ensemble de ses électeurs. Cette préoccupation fait de lui un acteur légitime de l'élaboration du bien commun. Il y a un lien, en théorie, fort qui unit l'élu à ses électeurs et qui rend légitime sa participation à la délibération démocratique et à la construction du bien commun. Dans le cas de la démocratie participative, les personnes qui décident de participer ont un lien plus lâche à l'ensemble des citoyens; soit, elles appartiennent à un groupe particulier, soit, elles sont des usagers d'un service, dont la participation est certes des plus utiles puisqu'elle assure que le « système » prenne en compte leurs besoins particuliers. Mais, les usagers défendent leurs intérêts d'abord et avant tout, et confrontent le « système » pour qu'il réponde à leurs demandes. C'est ainsi qu'ils ne prennent pas toujours en compte les contraintes de l'action collective qu'ils associent souvent au « système ».

Il me semble que la responsabilité à l'égard du bien commun – et le sentiment de cette responsabilité -- entre les deux catégories d'acteurs n'est pas identique. Le commissaire d'école élu au suffrage universel est responsable du bien commun éducatif pour tous les citoyens du territoire desservi par la CS,

alors que le parent qui participe à cette instance demeure un parent, soucieux du bien de son enfant, et il s'intéresse aux besoins de l'ensemble, dans la mesure où le bien des enfants converge ou coïncide.

Il est donc important que l'assemblée des conseillers scolaires conserve une part de démocratie représentative. **Je propose donc que les représentants de la communauté soient élus au suffrage universel, et que cette élection soit concomitante à celle des conseillers municipaux. L'expérience de provinces canadiennes comme l'Ontario, et d'États américains, doit nous inspirer. Dans ces contextes, le suffrage universel fonctionne. Pourquoi ne pas s'inspirer de leurs bonnes pratiques en toute bonne foi ?**

### **La participation des parents**

La loi prévoit que les parents participent à plusieurs instances des CS : l'assemblée des conseillers, des comités de travail de cette assemblée, le comité consultatif pour les élèves handicapés et en difficulté d'apprentissage, le comité central des parents, le conseil d'établissement et certains sous-comités (par exemple, le sous-comité responsable de campagnes de financement pour l'organisation d'activités spéciales).

La recherche en éducation indique que la participation des parents varie selon les milieux socioéconomiques et culturels, selon les ordres d'enseignement et selon le style de vie des parents.

Beaucoup de parents participent au préscolaire et au primaire, le temps de s'assurer que le cheminement scolaire de leur enfant démarre sur des bases solides, puis font confiance à leur enfant et à l'établissement au secondaire, une fois trouvé le projet particulier qui convient à leur enfant et une fois choisie l'école privée ou publique de leur choix.

Certains participent au conseil d'établissement au primaire pour diverses raisons, dont la promotion de certaines valeurs ou projets particuliers, ou encore pour veiller à ce que l'enseignement y soit de qualité supérieure. Ils ont

le sentiment d'être un bon parent en accompagnant leur enfant et son école primaire. **Le lien entre l'expérience de l'enfant, l'école comme lieu d'éducation et la volonté d'être un bon parent est fort et significatif en début de parcours scolaire. (Ce lien est aussi fort pour les parents qui participent au comité consultatif des services aux élèves handicapés et en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (le comité EHDAA)).**

Beaucoup d'autres parents souhaitent simplement choisir l'école et une possibilité d'intervention si une insatisfaction voit le jour. Ils travaillent fort et essaient tant bien que mal à concilier travail et famille. Il faut le dire : le fait d'avoir des enfants est parfois un frein à la participation à des instances scolaires, dans la mesure où la conciliation travail-famille n'est pas facile, et que dans plusieurs cas, les enfants ont des loisirs organisés qui consomment beaucoup de temps. Les journées n'ont que 24 heures....!

C'est ainsi que dans certains milieux, il s'avère difficile de faire participer les parents à la gouverne de l'école: exigences élevées du travail et de la carrière, manque de temps, distance culturelle par rapport à l'école, autres priorités, etc.

Aussi, il y a un saut important entre participer à un conseil d'établissement et participer à l'assemblée des conseillers (anciennement conseil des commissaires). C'est souvent la première instance qui attire des parents pour les raisons mentionnées précédemment; le passage à l'assemblée des conseillers, surtout s'il implique le renoncement au conseil d'établissement, mérite d'être promu et soutenu.

La loi augmente la place des parents dans l'établissement, comme dans les instances de la CS. Elle fait l'hypothèse que cette participation souhaitée par le législateur sera au rendez-vous, qu'elle puisera dans un bassin large et représentatif de personnes disponibles et qu'elle saura dépasser le bien privé de la famille pour rejoindre le bien commun.

Pour que ce pari soit tenu, le législateur devra soutenir cet engagement souhaité par des campagnes d'information, et les CS devront appuyer ces efforts par des activités de sensibilisation et de formation. **Rien ne permet de penser que la démocratie de participation des usagers sera davantage couronnée de succès que la démocratie représentative.** Dans les deux cas, l'État doit s'engager, et pour longtemps, à éduquer à l'engagement et la solidarité. À cette fin, dans certains pays, on a mis sur pied des écoles des parents, afin que ceux-ci apprennent à participer aux instances de gouvernance éducative.

Je rappelle que dans son avis de 2006 sur la démocratie scolaire, le Conseil supérieur de l'éducation insistait sur l'importance de l'éducation à la citoyenneté pour renforcer la démocratie scolaire<sup>1</sup>.

## **L'établissement**

La loi n'accorde pas de pouvoirs supplémentaires à l'établissement. Mais elle entend « débureaucratiser » le fonctionnement des CS en simplifiant l'établissement des priorités désormais toutes regroupées dans un seul et unique « **plan d'engagement vers la réussite** » pour la CS. Les établissements devront aligner leur projet éducatif sur ce plan qui devra respecter la vision ministérielle. Si cela s'avérait insatisfaisant, la loi accorde au ministre le pouvoir d'intervenir et de fixer les termes du plan.

Les cadres et les directions se plaignent du poids des nombreuses **redditions de compte** qui accaparent temps, ressources et énergie. Selon certains, le nombre de redditions de compte s'élèverait à 90 annuellement et elles seraient souvent reliées à des budgets dédiés. Le rapport Champoux-Lesage

---

<sup>1</sup> Conseil supérieur de l'Éducation (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*. Rapport annuel sur l'État et les Besoins de l'éducation 2005-2006. Québec, gouvernement du Québec.

(2014)<sup>2</sup>, adoptant une perspective d'intégration et de simplification de la reddition de compte, a recommandé d'alléger considérablement ces processus de contractualisation entre le ministère et les CS. Si l'imputabilité des résultats est essentielle, et si l'on souhaite la plus grande transparence des processus, il importe néanmoins de laisser aux CS et aux établissements une marge de manœuvre dans le choix et l'agencement des moyens, marge de manoeuvre que le régime actuel de contractualisation restreint (2014 :33). Il faut aussi simplifier les formats de redditions de compte; on songe par exemple, au gabarit du rapport annuel qu'il faudrait rendre utile à la fois au ministère et à la population (2014 : 33).

La loi formalise une collégialité des directions et du DG au sein d'un **comité des ressources**. Fort bien. On me dit que cela se pratique déjà à certains endroits. Si cela facilite une meilleure prise en compte par la CS des besoins de ses établissements, tant mieux.

La loi accorde davantage de **pouvoirs aux parents** du Conseil d'établissement (participation à l'évaluation et à la sélection de la direction, changement du verbe approuver par adopter).

Lorsque furent créés les Conseils d'établissement, certains craignaient un fonctionnement conflictuel opposant les parents et l'équipe-école. Notamment, les enseignants craignaient une atteinte à leur autonomie professionnelle. Cette crainte demeure légitime. On doit respecter l'expertise et le professionnalisme des enseignants. Les dispositions actuelles de la loi risquent de renforcer cette crainte. Elles risquent aussi de fragiliser la direction face à des **parents qui parfois se considèrent comme des patrons et non pas comme des partenaires des acteurs scolaires**.

---

<sup>2</sup> *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*. 2014. Québec : MELS.

Ici aussi, il faut rechercher un équilibre entre le droit de regard des parents et l'autonomie professionnelle des enseignants et de l'équipe école.

**Les parents doivent se comporter comme des partenaires à part entière, pas comme des patrons ayant autorité sur la direction et les enseignants.**

### **L'enseignement privé**

Le projet de loi porte sur l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires. Il ne dit rien sur l'enseignement privé.

Si les parents ont le droit de choisir l'éducation qui convient à leurs enfants, l'enseignement privé a néanmoins des responsabilités citoyennes, du moins les établissements privés que l'État reconnaît comme d'intérêt public et subventionne. C'est dire que pour que l'État le soutienne, cet enseignement doit contribuer au bien commun. Le rapport Parent souhaitait qu'il soit complémentaire au public, bien davantage que son concurrent. Dans le contexte actuel où l'école publique doit accueillir une grande diversité (de capacités, d'origines culturelles, de milieux socioéconomiques), il importe que l'enseignement privé fasse sa part dans la prise en compte de cette diversité.

En effet, c'est **tout le système éducatif** du Québec qui doit assurer l'égalité des chances, l'intégration des jeunes et des adultes issus de l'immigration, la scolarisation des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, ainsi que la qualification de chacun. **Pas uniquement l'école publique.**

C'est le devoir du législateur de s'assurer que l'enseignement privé dit d'intérêt public et donc subventionné, assume sa part de responsabilité en ces matières et que la saine émulation entre les institutions privées et les institutions publiques ne se traduise pas par la croissance des inégalités et la détérioration des écoles publiques, comme cela semble être le cas dans certaines grandes villes. À cet égard, le gouvernement devrait se doter d'indicateurs permettant de connaître et de suivre dans le temps la

contribution du secteur privé à l'effort collectif en éducation, notamment à propos des finalités plus haut mentionnées (accueil et francisation des élèves issus de l'immigration, égalité des chances, intégration des EHDAA, formation professionnelle). Aussi, il devrait être en mesure de suivre l'évolution des écarts de réussite entre le secteur public et le secteur privé, là où la concurrence est très forte. Un enseignement privé dit d'intérêt public doit faire sa part.

### **Les québécois ne veulent pas d'une école à deux vitesses.**

### **Conclusion**

La loi entend rééquilibrer le pouvoir des parents et des représentants de la communauté, et les relations entre l'établissement et la Commission scolaire, ainsi que les capacités du ministre à intervenir s'il juge nécessaire de le faire.

Elle prévoit des mesures de transition entre l'ancienne et la nouvelle gouvernance. Souhaitons que celle-ci soit bien menée, de telle sorte que le réseau ne soit pas trop longtemps déstabilisé et que chacun puisse trouver rapidement et aisément de nouveaux repères. Au delà de l'équilibre des pouvoirs, les défis éducatifs actuels sont tels qu'ils exigent l'attention pleine et entière de celles et ceux qui ont la responsabilité de l'avenir des jeunes et du Québec. Le Québec a besoin d'une vision de l'éducation qui conjugue sa spécificité culturelle et son appartenance à l'Amérique et qui le projette dans le 21<sup>e</sup> siècle avec confiance et énergie. Une telle vision doit animer la gouvernance, qui en définitive n'est que de l'ordre des moyens. Sur ce plan, il y a un important travail à faire, pour mobiliser l'ensemble des citoyens autour d'une vision claire et généreuse de l'éducation et pour que celle-ci redevienne une véritable priorité nationale. Cela est tout à fait réalisable par des hommes et des femmes de bonne volonté. Nous l'avons déjà fait dans notre histoire, nous pouvons le refaire.

FIN