CCE - 094M
C.P. – P.L. 86
Organisation et
gouvernance des
commissions scolaires
TEXTE FRANÇAIS

MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LE PROJET DE LOI 86

PAR

COMMISSION SCOLAIRE EASTERN SHORES

AVRIL 2016

DESCRIPTION

Ce dépôt est fait au nom de la commission scolaire Eastern Shores. Le territoire couvert par notre commission scolaire est le plus grand du réseau québécois de l'éducation. En tenant compte des deux grandes étendues d'eau séparant la Côte-Nord, la Gaspésie et les Iles-de-la-Madeleine, et afin de visiter nos 16 écoles et 6 Centres de formation générale des adultes, nous devons parcourir au-delà de 2 200 kilomètres de circonférence. Bien que nous soyons aussi grands et même plus grands que plusieurs pays, nous sommes également, au regard de notre population, aussi petit qu'un village. Nous comptons actuellement au secteur jeune 1 150 élèves et environ 350 élèves à temps partiel au secteur adulte. Le territoire de la commission scolaire Eastern Shores compte plus de 220 municipalités et 20 MRC; nous sommes dans trois régions administratives et deux fuseaux horaires.

CONTEXTE

Notre contexte est à la fois unique et de défi. Huit de nos seize écoles (dont une à Métis Beach, deux à Chandler et cinq sur la Côte-Nord - Baie-Comeau, Port-Cartier, Fermont et deux écoles à Sept-Îles) comptent une majorité d'élèves francophones qui sont éligibles à l'enseignement en anglais par la loi 101. C'est parfois difficile pour nous de déterminer qui sont nos élèves francophones ou anglophones parce que plusieurs de nos familles s'identifient comme étant anglophones et francophones en même temps ou ils s'identifient tout simplement comme étant bilingues. Notre école de New Richmond, quant à elle, est composée d'une clientèle qui provient majoritairement des Premières nations, 70 % (Mi'gmaq). En soit le profile de la clientèle de la commission scolaire Eastern Shores, est approximativement 60 % Anglophone, 30 % Francophone et 10 % Premières nations.

Quatorze de nos seize écoles sont désignées sur la carte ministérielle comme « milieu défavorisé ». Par définition, ce calcul est d'un tiers sur la base de conditions socio-économiques et les deux tiers en fonction du niveau de scolarité de la mère. Selon les données de statistique Canada (2006), notre population en général, et plus particulièrement en Gaspésie et aux Iles-de-la-Madeleine, est en « tête de liste » dans la province concernant le plus haut taux de chômage et la dépendance à l'égard de l'aide gouvernementale. Selon le revenu familial annuel, nos anglophones gagnent moins que leurs voisins francophones. Nos anglophones sont également moins bilingues que d'autres anglophones de la province. Le peu d'inscriptions dans nos écoles limite notre capacité à offrir plusieurs choix de programmes bilingues ou d'immersion; nous nous organisons avec les moyens que nous avons.

Du point de vue de la santé et des services sociaux, bien que de nombreux efforts sincères soient faits par les hôpitaux, les CSSS et les services de la protection de la jeunesse de notre région, notre population anglophone est affectée par son statut de minorité linguistique isolée. Il est encore difficile pour notre clientèle d'obtenir et de trouver des services bilingues, ce qui engendre des délais en mois et voir même en années, dans la livraison de prestation de ces services. Plus particulièrement, les facteurs territoriaux et linguistiques influent sur l'accès de nos élèves à des spécialistes bilingues importants tels que des psychologues et des orthophonistes. L'absence d'interventions précoce a un impact négatif sur la possibilité de mettre en place à long terme des mesures correctives pour nos élèves les plus à risques.

Du point de vue des relations humaines, de l'employabilité et de la mobilité, nous sommes une fois de plus mis au défi par des circonstances géographiques et socio-économiques. Puisque la majorité de nos écoles sont à plus de 50 km de distance entre elles et que nous avons des contraintes dans les conventions collectives cela signifie qu'il est administrativement impossible d'effectuer des transferts de personnel entre nos différentes écoles. Bien que le recrutement d'enseignant s'est amélioré au fil des ans, nous ne sommes plus obligés par nécessité, d'embaucher du personnel « non qualifié ». Cependant, le recrutement des directions d'école et du personnel-cadre demeure un très grand défi. L'effectif scolaire dans l'ensemble de nos écoles est moins de 250 élèves. Les salaires au Québec ne sont tout simplement pas assez compétitifs pour attirer des candidats qualifiés qui proviennent d'autres provinces du Canada; puisque leurs enseignants possédant le plus d'ancienneté gagnent plus que tout nos directeurs d'école et la plupart de nos cadres supérieurs.

Sur le plan financier et opérationnel, nous gérons avec ce que nous avons, mais, de plus en plus, nous le faisons avec une plus grande difficulté. Bien que le ministère reconnaisse les défis uniques de notre région et inscrit dans ses paramètres budgétaires des mesures spéciales qui tentent de répondre et de compenser à notre réalité territoriale, le fait demeure qu'en raison de notre nombre restreint d'étudiants et la nature socio-économique de notre clientèle, notre lutte pour la réussite éducative de nos étudiants demeure constante. Les dernières années de compressions budgétaires ont été particulièrement difficiles pour nous. Nous n'avons pas d'économies d'échelle. Alors que nos collègues des commissions scolaires francophones ont subi des coupures similaires et une baisse d'effectif dans les inscriptions, ils ont encore l'avantage de la taille et une plus grande proximité de leurs bâtiments les uns aux autres, et, par conséquent, conservent une certaine masse critique, ainsi que des économies d'échelle. En d'autres termes, les grandes commissions scolaires souffrent moins des compressions paramétriques que les petites commissions scolaires. Couper 2 % du salaire de Bill Gates et couper le reste d'entre nous de 2 %; est-ce que l'impact sera semblable ou différent? La majorité des écoles de la C.S. Eastern Shores sont en dessous de la masse critique. En 2015-16, quatre de nos écoles ont 30 élèves ou moins; deux de nos écoles comptent entre 31 et 60 élèves; cinq de nos écoles ont entre 61-70 élèves. Cela laisse seulement cinq de nos écoles qui ont entre 71-170 élèves. Nous sommes dans le processus de fermeture de l'école de l'Île d'Entrée qui, en 2014-15, comptait seulement deux élèves. Aujourd'hui, il n'y en a pas. La douleur est palpable. La communauté de l'île d'Entrée a récemment entamé une étude de faisabilité en vue de protéger la nature culturelle et historique de ce qu'ils considèrent comme « leur » bâtiment d'école, « leur patrimoine ». Nous ne devons pas, en tant qu'institution d'enseignement, nous permettre d'oublier que même les écoles avec seulement deux étudiants peuvent demeurer l'élément vital d'une communauté.

Du point de vue pédagogique, malgré tous les défis mentionnés ci-dessus, au cours des cinq dernières années, nous avons bien réussi. Il y a pas trop longtemps, la C.S. Eastern Shores se retrouvait presque perpétuellement au bas du palmarès des 72 commissions scolaires publiques. En 2014-15, nous avons été ***numéro un*** dans la province pour les taux de diplomation de notre cohorte de cinq ans, neuvième dans la cohorte de six ans, et dix-neuvième dans la cohorte de sept ans.

RÉACTION AU PROJET DE LOI 86

Nous ne souhaitons pas répéter ce qui a déjà été grandement présenté à cette Commission parlementaire. Nous allons donc nous concentrer sur les questions qui nous préoccupent le plus. Nous ne souhaitons pas être politiques; nous souhaitons instaurer des conditions gagnantes qui favorisent la réussite des élèves – tel est notre objectif premier, la lunette que nous utilisons pour juger toutes les questions de politique éducative.

Sur la question du suffrage universel, en tant que commission scolaire anglophone, nous avons à la fois une responsabilité légale et morale de représenter les intérêts culturels, sociaux et économiques de nos parties prenantes, puisque tous ces facteurs ont une grande incidence sur la réussite scolaire de notre clientèle étudiante. Ne faites pas d'erreur; notre système actuel de gouvernance fonctionne très bien pour nous. Non seulement nous étions les premiers dans la province pour le taux de diplomation en 2014-15, nous étions également la commission scolaire qui a obtenu le plus haut taux de participation des électeurs lors des élections scolaires de novembre 2014 avec 26,17 % (pour les sièges qui étaient en élection). De notre point de vue, si le mécanisme fonctionne bien, il ne faut pas tenter de le modifier.

La raison initiale pour se lancer dans un processus de révision de l'actuelle Loi sur l'éducation est due à des préoccupations au regard de la légitimité d'un procédé électoral très couteux et affichant un très faible taux de participation des électeurs. La gestion de notre commission scolaire se fait de façon générale en fonction des données recueillies dans les différentes initiatives que nous utilisons. À titre d'exemple, lorsqu'une stratégie de lecture produit les résultats attendus, nous maintenons cette stratégie. Cependant, à l'inverse, lorsque cette même stratégie ne produit pas les résultats attendus, bien nous modifions la stratégie et oui, à l'occasion, il nous arrive d'abandonner ladite stratégie. Cependant, nous sommes également à l'affut des suggestions et des recherches effectuées pour les meilleures pratiques. Le changement incrémentiel a toujours une meilleure chance de réussite que le changement systémique. C'est pourquoi nous sommes d'accord avec le rapport Jennings (2015).

Au lieu de priver du droit électoral nos communautés anglophones en accordant moins d'importance à la façon avec laquelle les représentants de la gouvernance scolaire sont choisis, nous recommandons que soit maintenu, mais avec modification, le modèle démocratique actuel de suffrage universel pour nos communautés. Nous améliorons la façon avec laquelle le processus de votation pour la gouvernance des commissions scolaires peut s'effectuer -- introduire le vote par bulletin électronique et jumeler les élections scolaires avec les élections municipales. Le taux de participation des électeurs de la commission scolaire Eastern Shores a été nettement supérieur en comparaison avec le reste de la province, et ce, malgré de plus grandes distances à parcourir pour se rendre au bureau de scrutin et une météo exécrable qui s'est déchainée le jour du scrutin scolaire du 2 novembre 2014. Pourquoi? Nos communautés anglophones continuent de reconnaître l'importance de nos commissions scolaires et la nécessité d'avoir une large représentativité. Ils veulent maintenir une voix forte et efficiente dans la façon dont est choisie cette représentativité. Nous croyons que, s'il en avait eu été de la première tempête hivernale de la saison le 2 novembre 2014, le taux de participation des électeurs de notre commission scolaire aurait été le double. Nous croyons aussi que si les électeurs avaient eu la possibilité d'exercer leur droit de vote par voie électronique, nous aurions possiblement atteint un taux de participation de plus de 60 %. Nous croyons également que si les changements à la loi sur l'éducation doivent survenir, nous devrons faire preuve d'une

très grande prudence, procéder avec une précaution incrémentielle et fournir une option démocratique qui favorisera une plus grande participation de vote de notre population. Le vote par suffrage universel réduit la chance de voir apparaître, dans un processus de sélection plus restreint, des groupes avec des intérêts précis qui finiraient par prendre le « contrôle » de la commission scolaire pour ainsi s'assurer de faire passer leur propre agenda au détriment des intérêts des autres et du bien commun. Une fois de plus, les résultats des recherches sur les meilleures pratiques démontrent que le pouvoir de la prise de décision est donné à ceux qui : (1) ont l'expertise pour prendre les décisions; et (2) en prenant les décisions, ils ne sont pas en position d'en retirer un bénéfice personnel.

Sur la question du QUI doit assurer la gouvernance des commissions scolaires, nous sommes en accord avec les recommandations du rapport Jennings (2015). Nous croyons que les parents devraient constituer un groupe important du mécanisme décisionnel, ils devraient avoir droit de vote et avoir des sièges réservés au sein de la gouvernance des commissions scolaires. Ce changement du nombre de sièges réservé pour les parents ainsi que l'ajout de leur droit de vote dans la structure de gouvernance des commissions scolaires ne devrait pas engendrer des changements majeurs dans la loi sur l'éducation. Cependant, dans la pratique, nous avons certaines préoccupations. Un nombre de sièges réservés spécifiquement pour les parents n'a pas toujours bien fonctionné à la commission scolaire Eastern Shores. Prenons par exemple notre Comité pour les Élèves handicapés ou en Difficultés d'Adaptation ou d'Apprentissage (EHDAA). Historiquement, pour ce comité qui est très important, nous avons une très grande difficulté à combler les sept sièges requis et rejoindre ces parents qui ont des enfants avec des besoins particuliers. Ceci en dit long, car s'il y a un comité qui devrait motiver l'intérêt parental, bien nous croyons que le comité EHDAA devrait être celui-là. Malheureusement, nos conditions de milieu défavorisé ont un impact sur notre capacité à recruter des parents pour le comité EHDAA. Nous craignons, sous le texte actuel du projet de loi 86, que notre capacité d'attraction des parents pour siéger aux comités scolaires proposés soit la même – ces mêmes parents auraient à être remplacés au niveau des conseils d'établissement locaux. Tout comme le comité EHDAA, nous avons également de la difficulté à recruter le nombre minimal de parents requis pour participer au sein des conseils d'établissement. Lorsque nos directions d'école convoquent la première rencontre du conseil d'établissement au mois de septembre de chaque année pour élire les représentants des parents, il n'est pas rare de voir que ceux qui se présentent deviennent automatiquement les représentants sur ces sièges. La distance qui sépare l'école de la résidence, ainsi que les facteurs socio-économiques jouent un rôle d'obstruction important.

De plus, nous ne croyons pas que les membres du personnel devraient avoir droit de vote au regard des questions de gouvernance. Cela risquerait de créer des situations de conflits d'intérêts et contredit ce que nous avons mentionné plus haut concernant les recherches basées sur les meilleures pratiques au regard de l'octroi de l'autorité dans la prise de décision. Des mécanismes de consultations sont déjà prévus dans les conventions collectives provinciales actuelles concernant le processus de prise de décisions, cela se traduit par la participation dans les divers comités paritaires prescrits dans la loi. Les membres de la communauté provenant de différents groupes d'intérêts désignés NE DEVRAIENT PAS se voir octroyer des sièges avec le droit de vote au sein de la gouvernance des commissions scolaires; s'ils souhaitent faire entendre leur voix, ils ont le droit de poser leur candidature au suffrage universel lors des élections comme tout le monde.

Sur la question de délégation et décentralisation des pouvoirs, nous demeurons quelque peu en contradiction avec ce point. Nos écoles et nos centres de formation générale des adultes ont déjà beaucoup d'autonomie au regard du processus décisionnel. C'est une nécessité pour nous de fonctionner de la sorte. Nous sommes la 2e ou 3e plus petite commission scolaire dans la province. Notre siège social se trouve à presque une journée de déplacement de certaines de nos écoles. Les demandes bureaucratiques de reddition de compte avec nos différents partenaires et les différents départements ministériels ont augmenté au fil des ans. Notre responsabilité à répondre à ces demandes n'est en aucun point différent de celle des plus grandes commissions scolaires. Cependant, les grandes commissions scolaires comptent plus de membres de personnel entre lesquels les tâches administratives peuvent être partagées. Nos directeurs d'école nous disent qu'ils sont déjà inondés avec les « tâches journalières » que demande la gestion d'une école ou d'un centre et ils ont toujours le souci de prioriser le contact avec les étudiants et leur personnel. Ils ne sont pas enthousiasme à l'idée de voir leurs responsabilités de gestion augmenter comme il serait le cas dans la proposition du projet de loi 86.

« The Giving of Orders » (1926), essai écrit par Mary Parker Follett, se veut un ouvrage influant et original sur les théories organisationnelles. Dans son essai, Mary Parker Follett indique clairement son opposition à la notion scientifique de la gestion descendante. Follett croyait que la chance qu'une directive soit obéie était inversement proportionnelle à la distance que cette directive devait parcourir. Pour l'époque, cela était une déclaration très puissante sur les vertus de la gestion locale. Cependant, dans la proposition du projet de loi 86, les droits de gestion que le ministre se réserve contredisent l'esprit de la « gestion locale ». À cet égard repose l'équilibre délicat entre une gouvernance centralisée et une gouvernance décentralisée. La structure des commissions scolaires réduit la distance entre l'endroit d'où la directive provient et celle où elle est reçue. De plus, les commissions scolaires servent de zone de tampon régional entre le Ministère et les écoles. Si les écoles ont trop d'autorité, elles deviennent comme des silos, elles opèrent comme bon leur semble et de façon individuelle. Cette façon de fonctionner laisse place à la possibilité de se retrouver avec une vision moins harmonieuse, en d'autres termes, le tout n'est PAS toujours égal à la somme des parties. Follett a également écrit que les meilleures directives ne sont pas données par les individus; c'est souvent la situation dans laquelle nous nous retrouvons qui nous dicte la meilleure marche à suivre et nous amène à faire ce qui doit être fait. À la commission scolaire Eastern Shores, nous avons vécu cette expérience lorsque nos résultats démontraient clairement une contre-performance en comparaison avec le reste de la province. S'être retrouvé au pied de l'échelle fut une position désagréable pour nos élèves, leurs familles et notre personnel. Tous nos intervenants méritaient un positionnement mieux que cela. Alors ensemble, le siège social, les écoles, les centres, nos enseignants, nos directeurs d'école, notre personnel de soutien, nos consultants, nos coordonnateurs, nos cadres supérieurs et nos commissaires, en agissant de façon unifiée, avec une vision commune et un objectif collectif, nous avons mis la roue à l'épaule et produit un vrai changement. Ce changement ne s'est pas effectué du jour au lendemain. Nous n'avons pas tout remanié systématiquement. Nous avons procédé dans les paramètres avec lesquels nous pouvions travailler, une étape à la fois, et lentement mais surement, nous avons été en mesure d'apporter une différence substantielle dans nos résultats – une différence qui nous le souhaitons perdurera dans le temps.

Sur la complexité du changement, nous comprenons et reconnaissons la responsabilité du ministre en matière de gouvernance, car, malgré tout, les commissions scolaires sont elles aussi, à leur façon, un gouvernement, bien que, à une plus petite échelle. Néanmoins, il en demeure que les complexités du mécanisme décisionnel à tous les niveaux de responsabilités sont en effet exaspérantes.

Thomas F. Green dans *Policy Questions : A Conceptual Study (1994)* a écrit :
« *Les problèmes de financement de l'éducation fournissent un modèle de questions politiques généralement aussi clair qu'il est possible de les transformer. Les questions de politique sont toujours « nichées » à l'intérieur de biens et de valeurs mutuellement incompatibles :*

- *Opportunité d'éducation égale pour les enfants*
- *Une distribution équitable du fardeau fiscal*
- *Une gestion locale de l'éducation*
- *Une gestion responsable des finances de l'État*

Maximiser n'importe lequel de ces biens, qui est, en avoir le plus qu'on peut, entravera l'avancement des autres. Le problème politique est généré par le fait que nous acceptons l'ensemble de ces quatre objectifs qui en plus, ne peuvent être maximisés… Ces avancées et reculs, les histoires de pas vers l'avant et de pas vers l'arrière, ne sont généralement pas inhabituels dans les mouvements de réforme scolaire ou des efforts de changement des politiques publiques. De tels ajustements sont susceptibles de profiter plus d'une présence accrue de biens et de valeurs incompatibles que d'un bousillage ou d'un égarement administratif, ou de l'inefficacité, ou de chicaneries politiques, ou d'incompétence législative. »

Ce point de vue par Thomas F. Green instruit sur la perturbation possible qui surviendrait si chaque école se voyait octroyer une plus grande autorité dans les domaines de biens et de services. Ce serait presque certainement d'opposer l'école contre l'école et le centre contre le centre dans la mesure où l'approvisionnement des biens et services qu'ils partagent tous est limité en temps et en argent. Les commissions scolaires s'assurent d'une vision centraliser et d'une distribution équitable des biens et services entre les écoles et les centres « concurrents », de telles sortes que ce ne sont pas toujours les mêmes qui reçoivent la totalité de ce qu'ils demandent, les autres aussi ont des besoins légitimes.

EN CONCLUSION :

Nous, à la commission scolaire Eastern Shores, craignons que le grand nombre de changements imposés par le projet de loi 86 soit un désastre stéréotypé pour nous. Comme notre contexte l'indique clairement, nous ne sommes pas une organisation à taille unique. Nous avons été en mesure de travailler sous la présente loi sur l'éducation et nous avons produit des résultats très crédibles sur la réussite de nos élèves. Vous comprendrez que nous ne souhaitons pas mettre en péril ces conditions gagnantes qui ont mené à notre amélioration. Est-ce que nous pouvons faire mieux? Absolument! Avons-nous peur du changement? Non! Avons-nous peur de trop de changement là où il n'y a pas de garanties que ces grands changements conduiront à de meilleurs résultats? Vous pouvez être certain que oui. Avons-nous peur que les changements de gouvernance suggérés par le Ministère, tel que proposé dans le projet de loi 86, affectent nos droits constitutionnels de gestion de nos propres commissions scolaires en tant que communauté anglophone dans les communautés? Oui. Et nous tenons à rappeler au ministère la jurisprudence établie par la Cour suprême du Canada en 1989-90 dans la cause Mahe en

Alberta. Les communautés de minorités linguistiques doivent garder le contrôle sur l'éducation de leurs enfants, pas dans la vision étroite du gouvernement provincial du jour (qui a seulement un mandat de quatre ans), mais dans une vision élargie d'une communauté linguistique minoritaire touchée, dont le mandat est indéterminé!

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS (énumérés ci-dessus)

- Maintenir, mais modifier, le modèle démocratique actuel de suffrage universel pour nos communautés.
- Améliorer la manière dont le mécanisme de votation pour la gouvernance des commissions scolaires peut s'effectuer – introduire le vote par bulletin électronique et jumeler ledit vote aux élections municipales.
- Les parents devraient avoir un nombre de sièges garantis au sein de la gouvernance des commissions scolaires et devraient avoir droit de vote.
- Les membres du personnel ne devraient pas se voir octroyer des sièges avec le droit de vote au sein de la gouvernance des commissions scolaires.
- Les membres de la communauté provenant de différents groupes d'intérêts désignés ne devraient pas se voir octroyer des sièges avec le droit de vote au sein de la gouvernance des commissions scolaires; s'ils souhaitent faire entendre leur voix, ils ont le droit de poser leur candidature au suffrage universel lors des élections comme tout le monde.

RECOMMANDATION SUPPLÉMENTAIRE SUR LA GOUVERNANCE

- Les pouvoirs d'intervention du ministre de l'Éducation dans le fonctionnement d'une commission scolaire devraient continuer à être limités, selon la Loi sur l'éducation actuelle, et non de façon élargie telle que suggérée dans le projet de loi 86. Une telle intervention ministérielle devrait survenir seulement dans le cas où une commission scolaire fait une mauvaise gestion de ses ressources financières ou dans le cas où une commission scolaire opérerait de manière inappropriée qui aurait un impact significatif sur la réussite des élèves. La Loi sur l'éducation et les politiques ministérielles qui en découlent ne devraient pas être un canevas qui s'étend à l'ensemble, mais plutôt cibler avec précision, ces quelques commissions scolaires qui démontrent, dans leurs politiques et pratiques, des agissements qui vont à l'encontre du bien-être du grand publique. En résumé, ne punissez pas, avec de nouvelles lois, la vaste majorité pour les actions de quelques-uns.

Respectueusement soumis, au nom de la commission scolaire Eastern Shores

Wade Gifford
Président

ESSB Brief to the Parliamentary Commission on Projet du Loi 86, April 2016

DESCRIPTION:

This deposit is made on behalf of Eastern Shores School Board. Our territory is the largest in the Quebec educational reseau. Including the two large bodies of water separating the North Shore, the Gaspe Coast and the Magdalen Islands, and in order to visit our 16 schools and 6 adult education centers, we must travel more than 2,200 kilometers in circumference. While we are as large as or larger than many countries, we are also, population-wise, as small as a tiny village. Our current youth enrolment is 1150 with approximately another 350 part-time adult education students. ESSB territory has more than 220 municipalities and 20 MRCs; we have three administrative regions (zones…) and two time zones.

CONTEXT:

Our context is both unique and challenging. Eight of our sixteen schools (including one in Metis Beach, two in Chandler, and five on the North Shore (Baie Comeau, Port Cartier, Fermont and two schools in Sept Iles) are populated by a majority of Francophone students who are Law 101 eligible. It is sometimes difficult for us to determine who our Anglophone or Francophone students are because many families identify themselves as both Anglophone and Francophone, or sometimes simply as Bilingual. One of our schools, in New Richmond is 70% First Nations (Mg'Maq). ESSB's profile, in sum, is approximately 60% Anglophone, 30% Francophone, and 10% Aboriginal.

Fourteen of our sixteen schools are designated on the Ministerial map as "milieu défavorisé". By definition, that calculation is one-third based on socio-economic conditions, and two-thirds based on the mother's level of education. According to Statistic Canada numbers (2006), our overall population, particularly on the Gaspe Coast and the Magdalen Islands, "leads" the province in the highest levels of unemployment and dependence on government assistance. Our Anglophones, based on annual family income earn less than their Francophone neighbors. Our Anglophones are also less bilingual than other Anglophones across the province. The sparsity of our in-school enrolment limits our ability to offer several streams of bilingual or immersion choices; we manage with what we have.

From a health and social service standpoint, our Anglophone population is affected by its isolated minority language status because, although many sincere efforts are made by our region's hospitals, CSSSs, and Youth Protection, bilingual services are still difficult to come by, often creating delivery delays by months and years. In particular, territorial and linguistic factors affect our students' access to important bilingual specialists like psychologists and speech therapists. The lack of early intervention impacts negatively on the long term possible application of corrective measures for our most challenged students.

From a Human Relations-employment and mobility standpoint, we are once again challenged by our geography and socio-economic circumstances. Most of our schools are more than 50 kilometers apart and therefore, contractually, makes staff transfers between buildings an administrative impossibility. While teacher recruitment has improved over the years and we are no longer forced, by necessity to engage "unqualified" staff; recruitment of principals and senior administrators remains a challenge. All of our schools contain less than 250 students. Our Quebec salaries are simply not competitive enough to attract qualified candidates from other provinces of Canada insofar as their most senior teachers earn more than all of our principals and most of our senior administrators.

From a financial/operational standpoint, we manage with what we have, but, more and more, we do so with greater difficulty. While the Ministry acknowledges our region's unique challenges and builds into its budgetary parameters special measures that are sensitive to and try to compensate for our territorial size, the fact remains that because of our small student numbers and the socio-economic nature of our clientele, our struggle to have our students continue to succeed remains constant. The last few years of budgetary compressions have been particularly difficult for us. We have no economies of scale. While our French linguistic school board colleagues have suffered similar cuts and drops in enrolment, they still have the advantage of size and closer proximity of their buildings to one another, and, hence, retain some degree of critical mass, and economies of scale. In relative terms, larger boards suffer less from parametric cuts than smaller boards. Cut 2% of Bill Gates salary and cut the rest of us 2%; would the pain be similar or different? The majority of ESSB schools are below critical mass. As of 2015-16, four of our schools have 30 students or less; two of our schools are between 31 and 60 students; five of our schools have between 61-70 students. That leaves just five of our schools with between 71-170 students. We are in the process of closing Entry Island School which, in 2014-15, had only two students. Today there are none. The pain is palpable. The Entry Island community has recently launched a feasibility study in order to protect the cultural and historical nature of what they consider to be "their" school building, "their heritage". We must, as educational institutions, not allow ourselves to forget that even schools with just two students can remain the lifeblood of a community.

From an academic standpoint, despite all the challenges cited above, over the last five years we have done well. It was not too long ago, ESSB found itself almost perennially, at the bottom of the 72 public school boards. In 2014-15, we were ***number one*** in the province for our five year cohort graduation rates, ninth in the six year cohort, and nineteenth in the seven year cohort.

REACTION TO BILL 86

We do not wish to restate much of what has already been presented to this Parliamentary Commission. We will therefore concentrate on those matters which concern us the most. We are not about politics; we are about producing the winning conditions that drive student success – that is our prime directive, the lens which we use to judge all matters of educational policy.

On the matter of universal suffrage, as an Anglophone school board, we have both a legal and moral responsibility to represent the cultural, social, and economic interests of our stakeholders, for all of these factors impact greatly on the academic success of our student clientele. Make no mistake; our current system of governance works very well for us. Not only did we lead the province in graduation rates in 2014-15, we also led the province in our voter participation rate during the last school board election with 26.17% (for posts in contested elections). From our point of view, if the system isn't broken, why fix it?

The initial reason for launching into a review of the current Education Act was due to concerns about the legitimacy of an election process that had very low voter turnout and was very expensive to run. Our school board operates upon data driven management. When a strategy produces the right results, we maintain it. When it does not, we modify the strategy and yes, sometimes we even abandon the strategy. However, we also follow research-suggested best practices. Incremental change always has a much greater chance of success than systemic change. That is why we agree with the Jennings report (2015).

We recommend that, rather than disenfranchise our Anglophone communities by narrowing the manner in which representatives for school governance are chosen, we maintain but modify the current democratic model of universal suffrage for our communities. We improve upon the manner in which school board governance voting can occur – introducing voting by electronic ballot and coupling said voting with municipal elections. ESSB voters turned out in relatively strong numbers as compared to the rest of the province, despite much longer distances to travel to the ballot box, and the exceptionally bad weather that occurred on voting day, November 2, 2014. Why? Our Anglophone communities continue to recognize the importance of our school board and the need to have wide representation. They want to maintain a strong and effective voice in the choosing of that representation. We believe that, had not the first storm of the winter season occurred on November 2, 2014, our voter participation might have been almost double of what it was. We believe that if voters could have exercised their democratic right that day by electronic ballot, we may have had more than 60% voter participation. We believe that if change to the Education Act must occur, we should err on the side of incremental caution, and provide the democratic option that encourages the widest participatory vote amongst our population. Universal suffrage voting reduces the chance that vested interest groups, within a more narrow selection process, can end up "controlling" a school board by pressing their own agenda, at the expense of others. Again, to fall back on research-driven best practices, decision-making power is given to those who: (1) have the expertise to make the decision; and (2) in making the decision, are not in a position to personally benefit.

On the matter of WHO provides the governance of school boards, we agree with the Jennings Report (2015) recommendations. We believe that parents should be an important constituent group in the decision-making process, and be reserved voting membership places in the governance of school boards. This change in the number of seats for parents and the investiture of their voting within the school board governance structure can be effected without major changes to the Education Act. However, we still have practical concerns. Specifically designated numbers reserved for parents has not always worked well within ESSB. Historically, for example, on our important Special Needs Advisory Committee (or SNAC), we have difficulty fulfilling the required target of seven parents who have special needs children. This is telling; if any committee should motivate parental interest, SNAC is it. But our milieu défavorisé conditions impact on our ability to recruit parents for the SNAC. We fear, under the current text of PL 86, that our ability to attract parents for the proposed School Committee might be the same - for those same parents would have to be replaced at the local Governing Board level, and, like the SNAC, we also have had trouble establishing minimum parent participation for the Governing Board. When our principals call the first Governing Board meeting each September to elect parent representation, it is often the case that those who show up become automatic draftees to these posts. Distance from the school to home, as well as socio-economic factors, play an important obstructional role.

We also do not believe that staff should vote on matters of governance. This could set the stage for potential conflict of interest, and contradicts that which we referred to above based on best research practices for granting decision-making authority. The current provincial collective agreements provide the necessary outlets for consultative input on all major decision-making processes, within the various parity committees prescribed. Community members from designated interest groups should also NOT be given voting seats in the governance of school boards; if they wish to have a say, they are entitled to seek election through universal suffrage, like everyone else.

On the matter of devolution of powers to local control, we remain somewhat conflicted on this point. We already give our local schools and adult education centers a lot of autonomy in the decision-making process. We do so by virtue of necessity. We are the 2nd or 3rd smallest school board in the province. Our head office is situated almost a day's travel from some of our buildings. The bureaucratic demands for accountability with our various partners and Ministerial departments have increased over the years. Our responsibility to meet those demands is no different from the larger boards, but those larger boards have much larger staffs to share the workload with. Our principals tell us that they are inundated enough with the regular "maintenance" of their schools and centers, and always wish to prioritize the greatest amount of their time on contact with students and staff. They are not looking to further increase their management responsibilities, as would happen under the proposed PL 86.

Mary Parker Follett, in her seminal article on organizational theory wrote "The Giving of Orders" (1927) a treatise against the notion of scientific, top-down management. Follett believed that the chance of an order being obeyed was inversely proportional to the distance it traveled. This was a powerful statement on the virtues of site-based management. However, under the proposals of Bill 86, the number of controls envisaged in the hands of the Minister contradicts the spirit of "local control". Therein lays the delicate balance between central versus decentralized governance. School boards reduce the distance between where the orders are given and where they are received, and provide a more regional buffer zone between schools and the Ministry. If schools are given too much authority, they become like silos, operating to the call of their own tune and individual structure. There is the potential for a less harmonic vision of how the whole is NOT greater than the sum of its parts. Follett also wrote that the best orders are not given by people; the situation tells everyone what is best to be done and compels them to do so. We experienced this situation within ESSB when we were clearly underperforming, relative to the province. Being at the bottom of the pile was an unsavory position for our students, their families, and our staff. We owed all of our stakeholders much better than that. And so, together, central office, the schools, the centers, our teachers, our principals, our support staff, our consultants, our coordinators, our directors and our commissioners, acting as a large singular unit with a shared vision and collective purpose, produced real change. We did not do it overnight. We did not overhaul things systemically. We operated with what we had, took it one step at a time and, slowly but surely, were able to make a substantive difference in our results – one which we hope will be long-lasting.

On the complexity of change, we understand and recognize the responsibility of the Ministry in the matter of school governance for, after all, school boards, too, are government, albeit on a much smaller scale. However, the complexities of decision-making at any responsible level are indeed daunting.

Thomas F. Green in *Policy Questions: A Conceptual Study (1994) wrote:*
"The problems of education finance provide about as clear a model of policy questions generally as it is possible to shape. The policy issues are always '*nested*' within a set of mutually incompatible values or goods:

- Equal educational opportunity for children
- An equitable distribution of the tax burden
- Local control of education
- Responsible management of the State budget

Maximizing any one of these goods, that is, getting as much of it as we can, will inhibit the advancement of the others. The policy problem is generated by the fact that we accept all four of these aims and yet they cannot be maximized...Such advancements and retreats, stories of steps taken and then taken back, are not unusual in movements of school reform or in efforts at change in public policy generally. Such adjustments are likely to result more from the presence of incompatible values or goods than from administrative bungling or blindness, or from inefficiency, or from political chicanery, or legislative incompetence."

This view by Thomas F. Green instructs on the possible disruption that would be caused if individual schools were given too much authority over larger tracts of goods and services. This would almost certainly pit school against school and center against center insofar as the supply of the goods and services that they all share is limited in both time and money. School boards provide that centralized vision and ensure a fairer distribution of goods and service that is more equitable amongst "competing" schools and centers, such that the squeaky wheel does not always get the grease it demands, because others have legitimate needs as well.

IN CONCLUSION:

We, at ESSB, are fearful that the vast number of changes imposed by PL 86 will be a formulaic disaster for us. We are not an easy one size fits all, as our special context clearly indicates. We have been able to work under the current Education Act and provide very credible student success results. Understandably, we do not wish to put at risk those working conditions that have led to our improvements. Can we do even better? Absolutely! Are we afraid of change? No! Are we afraid of too much change where there is no certainty that vast changes will produce better results? You bet we are! Are we afraid that governance changes suggested by the Ministry, as proposed by PL 86, will affect our constitutional protections to manage our own school boards as an Anglophone community of communities? Yes. And we wish to remind the Ministry of the legal precedent established by the Supreme Court in 1989-90 regarding the Alberta Mahe case. Minority language communities must maintain control over the education of their children, not in the narrower view of the provincial government of the day (whose mandate is but four years) but in the wider view of the affected minority language community, whose mandate is indefinite!

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS (listed above):

- Maintain, but modify the current democratic model of universal suffrage for our communities.
- Improve upon the manner in which school board governance voting can occur – introducing voting by electronic ballot and coupling said voting with municipal elections.
- Parents should be guaranteed a number of seats in the governance of school boards and be entitled to vote.
- Staff members should <u>not</u> be given voting seats in the governance of school boards.
- Community members from designated interest groups should <u>not</u> be given voting seats in the governance of school boards; if they wish to have a say, they are entitled to seek election through universal suffrage, like everyone else.

ADDITIONAL RECOMMENDATION ON GOVERNANCE

- Powers of the Education Minister to intervene in the operations of a school board should continue to be restricted, as per the current Education Act, and not broadened as in PL 86. Said Ministerial intervention should occur only in the case of individual Board mismanagement of funds, or in the case of serious, inappropriate set of behaviors by a Board that impacts significantly on student success. The Education Act and resulting Ministerial policies should not be sweeping in corrective scope but target, with precision, those few school boards who demonstrate, through their policies and actions taken, to be acting against the greater public good. In short, do not, through legislation, punish the vast majority for the actions of a few.

Respectfully Submitted on behalf of Eastern Shores School Board

Wade Gifford
Chairperson