

MÉMOIRE

**de la Fédération des commissions scolaires du Québec
présenté à la Commission de la culture et de l'éducation
dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 105 intitulé**

« Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique »

22 septembre 2016

**La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec**



Document : 7232

Fédération des commissions scolaires du Québec

1001, avenue Bégon

Québec (Québec) G1X 3M4

Téléphone : 418 651-3220

Télécopieur : 418 651-2574

Courriel : info@fcsq.qc.ca

Site : www.fcsq.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
 PREMIÈRE PARTIE –	
LES ÉLUS SCOLAIRES : ACTEURS INCONTOURNABLES DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE	9
LE RESPECT DES ÉLUS SCOLAIRES ET DE LEUR RÔLE	9
QUELS LIENS ÉTABLIR ENTRE LE PROJET DE LOI N° 105 ET LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE? ...	10
 DEUXIÈME PARTIE –	
LES ÉLÉMENTS DE GOUVERNANCE	15
LES FONCTIONS ET POUVOIRS DU CONSEIL DES COMMISSAIRES	15
LA COMPOSITION DU CONSEIL DES COMMISSAIRES	16
LE COMITÉ DE RÉPARTITION DES RESSOURCES	17
LES FONCTIONS ET POUVOIRS DE LA COMMISSION SCOLAIRE	21
LE PLAN D’ENGAGEMENT VERS LA RÉUSSITE	22
LES POUVOIRS DU MINISTRE	22
 TROISIÈME PARTIE –	
AUTRES ENJEUX	29
TRANSFERT DE MESURES VERS LE BUDGET DES ÉTABLISSEMENTS	29
DISPOSITIONS CONCERNANT LES DIRECTEURS D’ÉTABLISSEMENT	29
REDDITION DE COMPTES AUPRÈS DU MINISTRE ET DES PARLEMENTAIRES	30
LISTE DES RECOMMANDATIONS	31

AVANT-PROPOS

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) a été créée en 1947. Elle représente 57 commissions scolaires francophones du Québec ainsi que la Commission scolaire du Littoral.

La Fédération a comme mission de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. La Fédération produit notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de faire valoir le point de vue du réseau scolaire sur les projets qui concernent le système public d'éducation.

Ce mémoire présente la position de la Fédération, concernant le projet de loi n° 105 intitulé : *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, telle qu'elle a été discutée lors du conseil général des 26 et 27 août derniers et adoptée par le bureau de direction de la Fédération, le 15 septembre 2016.

La Fédération remercie les membres de la Commission de la culture et de l'éducation pour l'attention qu'ils porteront à son mémoire et elle demeure disponible pour apporter toute précision jugée nécessaire par ceux-ci.

Afin d'alléger le présent texte, la Fédération des commissions scolaires du Québec sera nommée la Fédération.

Dans le présent mémoire, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

– PREMIÈRE PARTIE –

**LES ÉLUS SCOLAIRES : ACTEURS INCONTOURNABLES
DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE**

LES ÉLUS SCOLAIRES : ACTEURS INCONTOURNABLES DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

LE RESPECT DES ÉLUS SCOLAIRES ET DE LEUR RÔLE

Peu de temps après le retrait du projet de loi n° 86 par le gouvernement du Québec, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport déposait le projet de loi n° 105 qui reconnaît plusieurs aspects consensuels issus des travaux parlementaires du printemps dernier.

C'est le cas notamment du maintien de la démocratie scolaire et de la gouvernance, comme elles s'exercent actuellement avec des présidents et des commissaires élus au suffrage universel. La Fédération est satisfaite que le gouvernement du Québec reconnaisse la valeur ajoutée de la démocratie scolaire pour le système public d'éducation. Elle souhaite toutefois que cette reconnaissance se manifeste concrètement dans ce projet de loi, particulièrement par le respect du rôle des élus scolaires.

Depuis les premières rumeurs visant l'abolition de la démocratie scolaire, les élus scolaires ont vu leur rôle fragilisé au cours des dernières années, bien qu'ils aient la même légitimité que les élus municipaux, provinciaux ou fédéraux. Malgré toutes les pressions et un contexte financier et politique fort difficile, ils ont poursuivi leur travail avec la plus grande implication pour les élèves du Québec.

La Fédération comprend qu'en choisissant de maintenir la gouvernance actuelle, le gouvernement du Québec accepte maintenant de mettre en place toutes les conditions nécessaires afin que les élus scolaires puissent assumer pleinement leur leadership politique. Cela est d'autant plus important que le gouvernement maintient son intention de tenir des élections scolaires en 2018. D'ici là, il apparaît donc essentiel de mettre en place toutes les mesures pour favoriser la participation électorale, et de tout faire pour valoriser le travail des élus scolaires et de consolider leur rôle, notamment dans les fonctions et les pouvoirs que leur confère la Loi sur l'instruction publique (LIP).

C'est avec surprise que la Fédération voit réapparaître dans le présent projet de loi des mesures visant à encadrer l'exercice des pouvoirs du conseil des commissaires; même réaction pour le maintien des dispositions du projet de loi n° 86 permettant au ministre d'intervenir directement dans les affaires courantes d'une commission scolaire, voire d'un établissement. Par conséquent, la Fédération s'étonne de voir autant de dispositions portant sur la gouvernance susceptibles de fragiliser davantage l'équilibre actuel des pouvoirs au sein des commissions scolaires. Dans cette logique du respect des rôles de chacun que nous avons défendu devant la Commission le printemps dernier, nous demandons de laisser aux décideurs politiques locaux les choix qui leur reviennent et pour lesquels ils doivent assumer l'imputabilité.

Comme nous le soulignerons dans ce mémoire, le projet de loi n° 105 introduit des dispositions législatives relatives à la gouvernance, lesquelles, d'une part, risquent de déséquilibrer son exercice et, d'autre part, pourraient compromettre les objectifs gouvernementaux, particulièrement en matière de réussite éducative.

Recommandation 1

La Fédération demande au gouvernement du Québec, dans un esprit de cohérence, de réitérer sa confiance envers les élus scolaires, de consolider leur leadership politique et de travailler à la valorisation de la démocratie scolaire, notamment à l'approche des élections scolaires de 2018.

QUELS LIENS ÉTABLIR ENTRE LE PROJET DE LOI N° 105 ET LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE?

Lors du discours sur le budget de mars 2015, le ministre des Finances a annoncé qu'une vision du système d'éducation à l'horizon 2020-2025 serait présentée prochainement^[1]. Une volonté gouvernementale réaffirmée lors de la présentation du projet de loi n° 105, alors que le ministre Proulx invitait les représentants du réseau scolaire et l'ensemble des personnes intéressées par l'éducation à participer à une vaste consultation sur une première politique gouvernementale portant sur la réussite éducative. Le ministre de l'Éducation a d'ailleurs annoncé son intention de tenir des consultations à ce sujet dès cet automne en vue d'une adoption de la politique au printemps 2017.

^[1] Discours sur le budget 2015-2016, p. 31. À noter que dans le budget 2016-2017, il n'est plus question de vision, mais plutôt de « Plan pour la réussite en éducation et en enseignement supérieur ».

Ne sachant encore le résultat de ces consultations et leurs effets sur le réseau public, la Fédération questionne l'adoption rapide du projet de loi n° 105, sans connaître au préalable la vision gouvernementale sur la réussite éducative, ce qui serait perçu par plusieurs comme une incongruité.

Cela dit, la Fédération souhaite depuis plusieurs années que le Québec se dote d'une politique sur l'éducation, large et inclusive. Elle appuie donc tout mouvement qui permettra à l'ensemble du réseau de se mobiliser de nouveau autour d'objectifs communs en matière de réussite des élèves.

En cela, il est impératif pour la Fédération que la mission éducative demeure au cœur des décisions des commissions scolaires et que les mesures proposées dans le présent projet de loi contribuent à son renforcement et non à son affaiblissement.

Recommandation 2

La Fédération demande, comme acteur de premier plan en matière de réussite :

- que la mission de la commission scolaire soit précisée afin de placer la « *réussite des élèves* » en tête des priorités dans les éléments figurant à l'article 207.1 de la Loi sur l'instruction publique;
- que les élus scolaires et les commissions scolaires soient associés de près aux travaux devant mener à l'élaboration d'une politique sur la réussite éducative et que sa mise en œuvre respecte les rôles, les responsabilités et l'obligation de résultat de l'ensemble des parties prenantes.

- DEUXIÈME PARTIE -

LES ÉLÉMENTS DE GOUVERNANCE

LES ÉLÉMENTS DE GOUVERNANCE

LES FONCTIONS ET POUVOIRS DU CONSEIL DES COMMISSAIRES

Au chapitre des fonctions et des pouvoirs des membres du conseil des commissaires, la Fédération se questionne sur les intentions du législateur qui maintient, à l'article 176.1, un élément du projet de loi n° 86 suivant lequel les commissaires « exercent leurs fonctions et pouvoirs, *en respectant les rôles et responsabilités de chacun* ». Cet ajout, logique dans le modèle de gouvernance proposé dans le projet de loi n° 86, s'explique difficilement aujourd'hui, d'autant plus que son insertion précède le rôle premier des commissaires, soit « l'amélioration des services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques. » En tout respect, la Fédération est plutôt d'avis que la mission première de la commission scolaire doit être la réussite des élèves, en lieu et place d'une obligation de convenance.

La Fédération se questionne également sur l'ajout du paragraphe 1.1 prévoyant que le rôle des commissaires est « de s'assurer qu'un soutien adéquat soit apporté aux écoles et aux centres » puisque le rôle même du conseil des commissaires est de veiller au partage équitable des ressources. Il est par conséquent implicite que le soutien aux écoles et aux centres demeure une préoccupation continue dans l'exercice des fonctions des commissaires élus.

Au même titre, la possibilité d'une délégation de certaines fonctions et de certains pouvoirs du conseil des commissaires à un conseil d'établissement ou au comité de répartition des ressources (article 174) pose un problème quant à la reddition de comptes. S'il est d'usage de déléguer des pouvoirs à des personnes en autorité ou à un comité exécutif composé d'élus scolaires, il est moins d'usage de déléguer des pouvoirs à des comités qui ne sont pas imputables, au même titre qu'une personne physique ou des élus scolaires.

Recommandation 3

Dans un contexte d'imputabilité, la Fédération ne juge pas approprié qu'un conseil des commissaires puisse déléguer « certaines fonctions et certains pouvoirs » à un conseil d'établissement ou au comité de répartition des ressources, tel que prévu à l'article 174.

Considérant que les préoccupations suivantes sont implicites dans le processus décisionnel des élus scolaires, la Fédération ne juge pas nécessaire l'introduction dans la LIP des mentions suivantes :

- « *en respectant les rôles et responsabilités de chacun* » à l'article 176.1;
- « de s'assurer qu'un soutien adéquat soit apporté aux écoles et aux centres » à l'article 176.1.1.

LA COMPOSITION DU CONSEIL DES COMMISSAIRES

Le projet de loi n° 105 apporte deux modifications majeures à la composition et au fonctionnement du conseil des commissaires. D'une part, il rend obligatoire l'ajout d'un commissaire coopté au sein du conseil des commissaires. Il indique que ce poste doit être comblé par une personne œuvrant au sein du milieu du sport ou de la santé, à la suite d'un processus de sélection fort complexe. Cette recommandation avait possiblement ses fondements dans le modèle de gouvernance du projet de loi n° 86. Il semble maintenant inutile de rendre obligatoire l'ajout d'un membre coopté, d'autant plus que la législation actuelle offre cette possibilité. Pour la Fédération, il appartient aux décideurs locaux de juger de la pertinence de cet ajout au regard des compétences déjà présentes au sein de chaque conseil des commissaires. Au même titre que le gouvernement ne saurait imposer cette disposition dans la composition des conseils municipaux au Québec, la Fédération exprime fortement son opposition à cette mesure.

D'autre part, le projet de loi prévoit un rôle accru des parents en octroyant, entre autres, le droit de vote aux commissaires-parents et en leur offrant la possibilité d'occuper la vice-présidence. Comme elle l'a affirmé par le passé, la Fédération est d'accord avec l'exercice du droit de vote des parents au sein du conseil des commissaires. Elle rappelle toutefois que les commissaires élus au suffrage universel portent également les préoccupations parentales puisqu'ils sont, dans une proportion de 47 %, parents¹ d'enfants d'âge scolaire

¹ Selon les données recueillies par la Fédération en mai 2015, 47 % des élus scolaires actuellement en poste sont des parents d'enfants d'âge scolaire ou en formation professionnelle.

et que plus de 80 % d'entre eux ont déjà été impliqués comme parents bénévoles dans différentes instances scolaires.

Recommandation 4

La Fédération demande de laisser au conseil des commissaires le soin de décider de la présence ou non d'un membre coopté et de juger des compétences requises.

La Fédération est favorable de maintenir, dans le projet de loi n° 105, l'exercice du droit de vote des commissaires-parents au sein du conseil des commissaires.

LE COMITÉ DE RÉPARTITION DES RESSOURCES (ART. 31 DU PROJET DE LOI)

L'obligation de mettre en place un nouveau comité de répartition des ressources était présentée comme une disposition majeure du projet de loi no 86 permettant de concrétiser les objectifs d'une décentralisation des décisions vers les établissements. Nous sommes en accord avec cette orientation, mais nous tenons à rappeler que la plupart des commissions scolaires ont mis en place des mécanismes afin de s'assurer que la répartition des ressources fasse l'objet d'une concertation entre tous les intervenants concernés, notamment avec les directeurs d'établissement. Il existe d'ailleurs des dispositions dans la LIP et dans les conventions collectives qui encadrent les processus de consultation et de concertation lors de la répartition des ressources, adaptés aux réalités différentes des milieux.

La composition du comité

Bien que la Fédération ne s'oppose pas au principe de créer un comité de répartition des ressources, elle suggère de bonifier sa composition afin de mieux refléter la réalité et les responsabilités devant être assumées par chacun au sein des commissions scolaires en cette matière.

Le projet de loi prescrit que le comité doit être formé d'au plus quinze membres, dont le directeur général, lesquels doivent, en majorité, être des directeurs d'école et de centre choisis par leurs pairs. Il est également prévu que le responsable des services éducatifs aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) doit en faire partie.

Nous convenons que la répartition des ressources touche directement les directions d'établissement et que celles-ci doivent être adéquatement représentées au sein du comité. Cependant, pour assurer l'équité et l'équilibre dans la représentation, il est nécessaire que les responsables des divers services de la commission scolaire (ex. : ressources financières, matérielles, humaines, informationnelles, etc.) fassent partie du comité. Ces personnes détiennent toute l'expertise nécessaire pour soutenir les travaux du comité.

Dans le même ordre d'idées, un certain équilibre doit être préservé quant à la représentation de chaque ordre d'enseignement puisque le nombre d'établissements est beaucoup plus important au primaire et au secondaire qu'en formation professionnelle et à l'éducation des adultes.

De plus, dans le respect des rôles des élus scolaires et du personnel des commissions scolaires, il est important que le comité de répartition des ressources demeure un comité strictement administratif, au même titre que le comité consultatif de gestion qui peut en exercer les pouvoirs. En conséquence, la Fédération ne demande pas que des membres du conseil des commissaires puissent y siéger.

Recommandation 5

La Fédération recommande :

- que la composition du comité de répartition des ressources assure une parité dans la représentation des divers intervenants :
 - en prévoyant la participation des experts des services administratifs de la commission scolaire;
 - en évitant qu'un ordre d'enseignement soit surreprésenté;
- que la composition du comité demeure administrative.

Le processus de concertation

En vertu du projet de loi, le comité de répartition des ressources doit mettre en place un processus de concertation en vue :

- d'établir les objectifs et les principes de la répartition annuelle des revenus conformément à l'article 275;
- de déterminer cette répartition conformément à l'article 275.1;

- de déterminer la répartition des services éducatifs complémentaires conformément à l'article 261;
- de déterminer la répartition d'autres services professionnels, en sus des services éducatifs complémentaires.

Nous tenons à rappeler que le processus budgétaire imposé aux commissions scolaires au cours des dernières années leur impose beaucoup de contraintes organisationnelles. En effet, les paramètres de financement et les règles budgétaires sont dévoilés très tardivement par le Ministère, même s'ils doivent faire l'objet de consultation avec les commissions scolaires avant d'être adoptés définitivement par le Conseil du trésor. Ce processus oblige les commissions scolaires à adopter leur budget dans des délais très serrés, voire irréalistes, de sorte que certaines dispositions légales risquent de ne pas être respectées. En conséquence, il est primordial que les règles budgétaires soient connues bien à l'avance par les commissions scolaires.

Nous croyons, par ailleurs, que ce processus de concertation pourrait être simplifié sans que cela affecte la décentralisation visée par le projet de loi. En effet, l'étape consistant à établir les objectifs et les principes de la répartition annuelle des revenus pourrait se faire sur une plus longue période, par exemple, sur une période triennale. Habituellement, ces éléments font l'objet d'un consensus et ne nécessitent pas une révision annuelle. Ainsi, le comité pourrait consacrer ses efforts sur ses autres responsabilités.

Recommandation 6

La Fédération recommande que :

- le processus de concertation mis en place par le comité de répartition des ressources soit précisé afin de permettre à la commission scolaire de respecter les processus budgétaires établis dans le respect des rôles de chacun;
- le projet de loi contienne des dispositions obligeant le ministre à fournir aux commissions scolaires les règles budgétaires dans un délai raisonnable leur permettant ainsi de respecter ce nouveau processus de concertation;
- les objectifs et les principes de la répartition des revenus ne soient pas établis de façon annuelle, mais plutôt sur une période de trois ans.

Pourquoi un vote des deux tiers au conseil des commissaires?

Le projet de loi n° 105 prévoit qu'une recommandation du comité portant sur la répartition annuelle des revenus de la commission scolaire est réputée adoptée par le conseil des commissaires à moins que ce dernier ne rejette la recommandation par un vote d'au moins les deux tiers des commissaires présents et ayant le droit de vote. La notion de recommandation « réputée adoptée » relève déjà de l'exception et la Fédération comprend difficilement que le législateur impose en plus un vote au deux tiers sur cette question. Pour la Fédération, cette décision doit être soumise aux règles d'usage par un vote à la majorité simple, dans le respect des principes démocratiques et des membres du conseil des commissaires ayant le droit de vote, incluant les commissaires-parents.

Recommandation 7

La Fédération demande que la recommandation du comité de répartition des ressources portant sur la répartition annuelle des revenus soit soumise, si nécessaire, au vote de la majorité simple.

La répartition des surplus

Le projet de loi prévoit que le comité de répartition des ressources doit recommander annuellement au conseil des commissaires l'affectation des surplus des établissements d'enseignement de la commission scolaire conformément à l'article 96.24.

Comme le mentionnait la Fédération dans son mémoire en lien avec le projet de loi n° 86, cette disposition laisse croire que les surplus dans les commissions scolaires sont facilement accessibles et que leur affectation d'un établissement à un autre pourrait donner une marge de manœuvre supplémentaire. Or, la réalité est tout autre, car depuis la réforme comptable de 2008, les commissions scolaires ne peuvent plus utiliser librement leurs surplus. L'appropriation des surplus est soumise à un encadrement strict par le ministère des Finances et les modalités sont connues seulement dans les règles budgétaires annuelles. En résumé, cette disposition ne peut être utile que si l'on redonne aux commissions scolaires le pouvoir de décider localement de l'utilisation de leurs surplus.

Par conséquent, l'arbitrage sur l'affectation des surplus entre les établissements devrait relever entièrement du conseil des commissaires qui a le recul nécessaire pour faire l'analyse de la situation et affecter équitablement les surplus.

Recommandation 8

La Fédération recommande que :

- tout le processus d'affectation des surplus des établissements soit maintenu au conseil des commissaires afin de respecter le principe d'équité;
- les commissions scolaires puissent avoir librement accès à leurs surplus pour répondre aux besoins des établissements et des élèves.

LES FONCTIONS ET POUVOIRS DE LA COMMISSION SCOLAIRE

En lien avec les fonctions et pouvoirs dévolus au conseil des commissaires évoqués précédemment, la Fédération désire attirer l'attention des membres de la Commission que le projet de loi prévoit que la mission d'une commission scolaire devrait dorénavant s'exercer dans le respect du principe « de subsidiarité et dans une perspective de soutien envers les établissements d'enseignement ». Or, la mission première d'une commission scolaire est non seulement « d'organiser les services éducatifs au bénéfice des personnes relevant de sa compétence et de s'assurer de la qualité de ces services », mais également de « s'assurer d'une gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition », comme le prévoit déjà l'article 207.1.

Par ailleurs, le principe de subsidiarité n'étant aucunement défini dans le projet de loi et son application ne faisant pas encore l'objet d'une vision claire et partagée, il apparaît prématuré d'y référer aussi explicitement sans en préciser la nature.

Recommandation 9

Considérant que la préoccupation suivante est implicite dans le processus décisionnel de la commission scolaire, la Fédération ne juge pas nécessaire l'insertion de la mention suivante dans la LIP :

- « dans une perspective de soutien envers les établissements d'enseignement ».

Elle demande également :

- qu'à défaut d'être clairement défini, le principe de subsidiarité soit retiré du projet de loi.

LE PLAN D'ENGAGEMENT VERS LA RÉUSSITE

Il faut saluer la volonté gouvernementale de simplifier le processus de reddition de comptes. Le plan d'engagement vers la réussite et son processus d'élaboration devraient permettre à chaque milieu d'apporter des solutions propres à sa réalité. Puisqu'il doit aussi être cohérent avec le plan stratégique du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, nous souhaitons que la loi laisse la latitude nécessaire aux commissions scolaires pour faire leurs propres choix. Ayant le souci de respecter les échéances précisées dans le projet de loi quant à l'adoption des plans d'engagement vers la réussite, la Fédération verrait positivement l'adoption, au plus tard au printemps 2017, du plan stratégique du Ministère.

La Fédération est également soucieuse de l'arrimage qui pourra être fait entre l'actuel plan stratégique d'une commission scolaire et son plan d'engagement vers la réussite. Alors que le premier se veut large et en lien avec les communautés locales, le second se concentre exclusivement sur un objet, soit la réussite éducative. À cet effet, un complément d'information du Ministère sera essentiel à l'harmonisation des plans, principalement en ce qui a trait aux « indicateurs nationaux » qui serviront dans l'évaluation des atteintes des objectifs des plans d'engagement vers la réussite.

Recommandation 10

La Fédération recommande :

- que soient rapidement précisées les exigences ministérielles liées au plan d'engagement vers la réussite, notamment en ce qui concerne les indicateurs nationaux (article 459.1);
- de permettre un arrimage entre le futur plan d'engagement vers la réussite et l'actuel plan stratégique en permettant aux commissions scolaires de respecter leur vocation régionale en matière de développement économique, social et culturel;
- que le plan stratégique du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur soit adopté au plus tard au printemps 2017.

LES POUVOIRS DU MINISTRE (ART. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, DU PROJET DE LOI)

Dans ce projet de loi, le ministre conserve, pour l'essentiel, les nouveaux pouvoirs déjà inscrits dans le projet de loi n° 86. Ceux-ci concernent directement les décisions prises tant par le conseil des commissaires, que la commission scolaire et les établissements.

Toutefois, sur le plan du principe, l'ajout de ces pouvoirs peut être interprété comme une forme de méfiance envers les acteurs du réseau. Voici les principaux nouveaux pouvoirs :

Conseil des commissaires et activités de la commission scolaire

- Le ministre, à la réception du plan d'engagement vers la réussite d'une commission scolaire, peut lui **demander d'en différer la publication ou de procéder à des modifications** afin que ce plan soit conforme aux attentes signifiées en application de l'article 459.2.
- Le ministre peut, par règlement, **prévoir et encadrer la réalisation d'activités** d'information et de prévention liées à des questions de sécurité en milieu scolaire. Il peut également, par règlement, **prescrire ou circonscrire** l'application par les autorités scolaires de certaines mesures relatives à la sécurité du milieu scolaire de même qu'à la sécurité et à l'intégrité de l'élève et de ses biens.
- 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**.

Directives liées aux règles budgétaires

- Le ministre peut **émettre des directives** à une commission scolaire portant sur l'administration, l'organisation, le fonctionnement ou les actions de celle-ci. En outre, ces directives peuvent avoir pour effet **de compléter ou de préciser les règles budgétaires en cours d'année scolaire**.
- Les règles budgétaires peuvent, aux conditions ou selon les critères qui y sont prévus ou qui sont déterminés par le ministre, **prescrire que certaines mesures budgétaires soient destinées à un transfert vers le budget des établissements d'enseignement**.
- Le ministre **élabore** un guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée à l'intention des commissions scolaires et en **assure la diffusion**.

L'ensemble de ces nouveaux pouvoirs soulève une question centrale sur la capacité du ministre à surveiller ce qui se passe dans le réseau. Ces nouveaux pouvoirs questionnent également la confiance du ministre envers l'ensemble de réseau s'il peut imposer ses décisions qui auront des répercussions même au sein de l'école et de la salle de classe. Qui plus est, ces nouveaux pouvoirs vont à l'encontre du principe de décentralisation et de subsidiarité évoqué dans ce projet de loi. Il semble y avoir ici une contradiction majeure.

Pour la Fédération, si l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires devait demeurer, il devrait s'exercer étroitement avec les commissions scolaires afin d'éviter qu'il crée des dérives comme ce fut parfois le cas par le passé.

Commentaires concernant certains pouvoirs spécifiques

Guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée

L'article 459.5 confie au ministre la responsabilité d'élaborer et de diffuser un guide relatif aux bonnes pratiques de gestion décentralisée à l'intention des commissions scolaires. La Fédération souscrit à cette volonté de partage de bonnes pratiques de décentralisation et elle offre au ministre son expertise et celle des commissions scolaires dans ce domaine.

Directives émises par le ministre concernant les règles budgétaires (art. 116, 119 à 122 du projet de loi)

Les commissions scolaires réclament depuis plusieurs années que le mode d'allocation des ressources soit révisé afin de réduire le nombre de mesures ciblées qui ne tiennent pas compte des particularités locales. Ces choix budgétaires ministériels limitent la capacité du milieu à répondre adéquatement à des besoins qui lui sont spécifiques. Par surcroît, ces mesures génèrent des redditions de comptes importantes qui nuisent grandement à l'efficacité.

Par ailleurs, le projet de loi n° 105, accorde au ministre le pouvoir d'émettre des directives pouvant avoir pour effet de compléter ou de préciser les règles budgétaires en cours d'année scolaire.

Cette disposition semble ignorer le processus budgétaire contraignant auquel sont soumises les commissions scolaires en vertu de la loi et les conventions collectives. Non seulement les nouvelles directives alourdiraient inutilement un processus déjà complexe, mais elles pourraient remettre en question des choix budgétaires qui reflètent les besoins des établissements et des élèves.

Ici encore, nous soulignons humblement que les choix budgétaires relèvent d'un long processus auquel de nombreux acteurs des commissions scolaires sont associés et jouent un rôle important. Il importe de reconnaître cette contribution en évitant la multiplication d'interventions ministérielles. Cela s'avère d'autant plus pertinent avec la mise en place du nouveau comité de répartition des ressources dont les travaux pourraient être rendus caducs par une décision du ministre.

De plus, le projet de loi précise que les directives sur les règles budgétaires peuvent viser seulement certaines commissions scolaires et contenir des éléments différents selon la commission scolaire concernée. En l'absence de critères clairs, ce nouveau pouvoir du ministre risque fort d'affecter l'équité dans la répartition des ressources entre les commissions scolaires.

Recommandation 11

La Fédération recommande :

- le retrait de l'article 459.6 relatif au pouvoir de directive du ministre;
- de préciser et d'encadrer les intentions du ministre à l'article 457.5 quant à son pouvoir réglementaire d'intervention sur des questions de sécurité en milieu scolaire;
- le retrait de l'article 459.3 du projet de loi;
- que les commissions scolaires soient associées étroitement à l'élaboration du guide relatif aux bonnes pratiques de décentralisation.

– TROISIÈME PARTIE –

AUTRES ENJEUX

AUTRES ENJEUX

TRANSFERT DE MESURES VERS LE BUDGET DES ÉTABLISSEMENTS (ART. 48 DU PROJET DE LOI)

La Fédération croit que les critères servant à déterminer le transfert de certaines mesures vers le budget des établissements doivent être clarifiés et devraient viser, en premier lieu, une amélioration de la réussite des élèves dans le respect du principe d'équité entre les établissements.

Quant aux modalités entourant ce transfert, nous croyons qu'elles devraient assurer la cohérence avec le processus budgétaire et la reddition de comptes prévus par la loi. D'une part, plusieurs allocations sont interchangeables permettant à la commission scolaire de faire des choix, lesquels se reflètent dans son budget. Il est donc nécessaire que la décision de transférer certaines mesures directement aux établissements soit connue rapidement et qu'elle respecte les choix déjà faits. D'autre part, les allocations prévues dans les règles budgétaires sont soumises à une reddition de comptes contraignante de la part du Ministère (ex. : rapports financiers, divers formulaires administratifs, etc.). Il serait logique, dans le cas de transfert d'allocations, que les directions d'établissement assument entièrement la reddition de comptes exigée par le Ministère à cet égard.

Recommandation 12

La Fédération recommande que le transfert de certaines mesures budgétaires vers les établissements vise en premier lieu l'amélioration de la réussite des élèves, dans le respect du principe d'équité entre les établissements. Ce transfert devrait en plus être assorti d'une prise en charge complète par les directions d'établissement de la reddition de comptes qui y est associée en vertu des règles budgétaires.

DISPOSITIONS CONCERNANT LES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT

Comme la Fédération l'a déjà souligné le printemps dernier, plusieurs nouvelles responsabilités sont confiées aux directeurs d'établissement. Ceux-ci étant présents au sein du comité de répartition des ressources, ils devraient assurer la gestion des mesures qui leur seraient transférées directement dans les règles budgétaires. La Fédération s'interroge sur

les conséquences de l'ajout de ces tâches quant à l'exercice du leadership pédagogique des directeurs d'établissement. Ces derniers réclament depuis des années le renforcement de leur rôle pédagogique lequel est intimement lié à la réussite scolaire. Voilà que le projet de loi renforce plutôt leur rôle administratif.

REDDITION DE COMPTES AUPRÈS DU MINISTRE ET DES PARLEMENTAIRES

Le réseau public d'éducation québécois performe bien, car il a cette capacité d'adaptation aux réalités propres à chaque région du Québec. Comme les membres de la Commission ont pu l'apprécier lors de l'étude du projet de loi n° 86, une connaissance plus approfondie du fonctionnement de chacune des commissions scolaires apporte un éclairage fort nuancé aux défis auxquels elles sont confrontées.

C'est dans cet esprit que la Fédération propose de mettre en place, sous son égide, deux mécanismes favorisant les échanges entre les parlementaires et les commissions scolaires du Québec.

Dans un premier temps, la Fédération suggère la tenue de rencontres statutaires entre le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les commissions scolaires. Dans un deuxième temps, elle offre aux membres de la Commission d'entendre, sur une base régulière, les représentants de chacune des commissions scolaires dans une forme d'exercice d'imputabilité.

Recommandation 13

La Fédération recommande, afin de favoriser les échanges avec le ministre et les parlementaires, que :

- le ministre s'assure d'effectuer des rencontres statutaires avec chacune des commissions scolaires;
- que la Commission sur la culture et l'éducation puisse accueillir chacune des commissions scolaires sur une base régulière.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La Fédération demande au gouvernement du Québec, dans un esprit de cohérence, de réitérer sa confiance envers les élus scolaires, de consolider leur leadership politique et de travailler à la valorisation de la démocratie scolaire, notamment à l'approche des élections scolaires de 2018.

Recommandation 2

La Fédération demande, comme acteur de premier plan en matière de réussite :

- que la mission de la commission scolaire soit précisée afin de placer la « *réussite des élèves* » en tête des priorités dans les éléments figurant à l'article 207.1 de la Loi sur l'instruction publique;
- que les élus scolaires et les commissions scolaires soient associés de près aux travaux devant mener à l'élaboration d'une politique sur la réussite éducative et que sa mise en œuvre respecte les rôles, les responsabilités et l'obligation de résultat de l'ensemble des parties prenantes.

Recommandation 3

Dans un contexte d'imputabilité, la Fédération ne juge pas approprié qu'un conseil des commissaires puisse déléguer « certaines fonctions et certains pouvoirs » à un conseil d'établissement ou au comité de répartition des ressources, tel que prévu à l'article 174.

Considérant que les préoccupations suivantes sont implicites dans le processus décisionnel des élus scolaires, la Fédération ne juge pas nécessaire l'introduction dans la LIP des mentions suivantes :

- « *en respectant les rôles et responsabilités de chacun* » à l'article 176.1;
- « de s'assurer qu'un soutien adéquat soit apporté aux écoles et aux centres » à l'article 176.1.1.

Recommandation 4

La Fédération demande de laisser au conseil des commissaires le soin de décider de la présence ou non d'un membre coopté et de juger des compétences requises.

La Fédération est favorable de maintenir, dans le projet de loi n° 105, l'exercice du droit de vote des commissaires-parents au sein du conseil des commissaires.

Recommandation 5

La Fédération recommande :

- que la composition du comité de répartition des ressources assure une parité dans la représentation des divers intervenants :
 - en prévoyant la participation des experts des services administratifs de la commission scolaire;
 - en évitant qu'un ordre d'enseignement soit surreprésenté;
- que la composition du comité demeure administrative.

Recommandation 6

La Fédération recommande que :

- le processus de concertation mis en place par le comité de répartition des ressources soit précisé afin de permettre à la commission scolaire de respecter les processus budgétaires établis dans le respect des rôles de chacun;
- le projet de loi contienne des dispositions obligeant le ministre à fournir aux commissions scolaires les règles budgétaires dans un délai raisonnable leur permettant ainsi de respecter ce nouveau processus de concertation;
- les objectifs et les principes de la répartition des revenus ne soient pas établis de façon annuelle, mais plutôt sur une période de trois ans.

Recommandation 7

La Fédération demande que la recommandation du comité de répartition des ressources portant sur la répartition annuelle des revenus soit soumise, si nécessaire, au vote de la majorité simple.

Recommandation 8

La Fédération recommande que :

- tout le processus d'affectation des surplus des établissements soit maintenu au conseil des commissaires afin de respecter le principe d'équité;
- les commissions scolaires puissent avoir librement accès à leurs surplus pour répondre aux besoins des établissements et des élèves.

Recommandation 9

Considérant que la préoccupation suivante est implicite dans le processus décisionnel de la commission scolaire, la Fédération ne juge pas nécessaire l'insertion de la mention suivante dans la LIP :

- « dans une perspective de soutien envers les établissements d'enseignement ».

Elle demande également :

- qu'à défaut d'être clairement défini, le principe de subsidiarité soit retiré du projet de loi.

Recommandation 10

La Fédération recommande :

- que soient rapidement précisées les exigences ministérielles liées au plan d'engagement vers la réussite, notamment en ce qui concerne les indicateurs nationaux (article 459.1);
- de permettre un arrimage entre le futur plan d'engagement vers la réussite et l'actuel plan stratégique en permettant aux commissions scolaires de respecter leur vocation régionale en matière de développement économique, social et culturel;
- que le plan stratégique du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur soit adopté au plus tard au printemps 2017.

Recommandation 11

La Fédération recommande :

- le retrait de l'article 459.6 relatif au pouvoir de directive du ministre;
- de préciser et d'encadrer les intentions du ministre à l'article 457.5 quant à son pouvoir réglementaire d'intervention sur des questions de sécurité en milieu scolaire;
- le retrait de l'article 459.3 du projet de loi;
- que les commissions scolaires soient associées étroitement à l'élaboration du guide relatif aux bonnes pratiques de décentralisation.

Recommandation 12

La Fédération recommande que le transfert de certaines mesures budgétaires vers les établissements vise en premier lieu l'amélioration de la réussite des élèves, dans le respect du principe d'équité entre les établissements. Ce transfert devrait en plus être assorti d'une prise en charge complète par les directions d'établissement de la reddition de comptes qui y est associée en vertu des règles budgétaires.

Recommandation 13

La Fédération recommande, afin de favoriser les échanges avec le ministre et les parlementaires, que :

- le ministre s'assure d'effectuer des rencontres statutaires avec chacune des commissions scolaires;
- que la Commission sur la culture et l'éducation puisse accueillir chacune des commissions scolaires sur une base régulière.