

Un autre projet de loi qui rate la cible

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 105 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Septembre 2016



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Table des matières

Introduction	3
1. Une menace au principe d'équité et à la qualité des services	5
1.1 Le principe de subsidiarité	5
1.1.1 Une répartition des services pour assurer l'égalité des chances	5
1.1.2 Une organisation du travail efficiente pour répondre aux besoins des élèves	7
1.2 Le comité de répartition des ressources	9
1.2.1 Le transfert vers les établissements de sommes dédiées à certaines mesures	12
2. La révision des mécanismes de planification et de reddition de comptes.....	14
2.1 Les dangers d'une obligation de résultat	15
2.2 Le respect de l'expertise du personnel scolaire	17
2.2.1 Une autonomie piégée.....	19
3. Le fonctionnement du conseil d'établissement	20
4. La question de l'adéquation formation-emploi	22
5. L'accès et la gratuité scolaire pour une nouvelle catégorie d'élèves	23
Conclusion	25
Annexe I : Rappel des recommandations	26

Introduction

D'entrée de jeu, nous voulons souligner que nous ne comprenons pas la volonté du gouvernement de proposer des modifications à la Loi sur l'instruction publique (LIP) à ce moment-ci, avant la tenue de la consultation devant mener à la formulation d'une politique nationale en éducation annoncée pour l'automne. Ce que nous attendons de cette consultation, c'est qu'elle soit l'occasion de réfléchir aux réels enjeux auxquels nous faisons face en éducation afin de trouver les solutions appropriées. En ce sens, nous ne voyons pas la pertinence de proposer des changements à la LIP avant même d'avoir mené cette réflexion collective. À nos yeux, procéder de façon inverse aurait été plus logique et aurait démontré davantage d'écoute et d'ouverture.

En décembre 2015, lors du dépôt du projet de loi n° 86, nous avons énoncé notre vive déception et nos inquiétudes quant à son contenu puisqu'à nos yeux, il s'embourbait dans des questions de structures et n'apportait rien pour améliorer la réussite des élèves et pour stimuler l'engagement du personnel de l'éducation. Malgré cela, nous avons fait un travail d'analyse sérieux de ce projet de loi et nous avons poussé la réflexion plus loin afin de proposer diverses améliorations qui pourraient être apportées à la LIP. Ce travail s'est traduit par la formulation d'un bon nombre de recommandations qui demeurent tout aussi pertinentes dans le contexte actuel. Nous invitons le lecteur à s'y référer¹.

En juin 2016, le projet de loi n° 105 est venu remplacer le projet de loi n° 86. À sa lecture, nous avons noté qu'un certain élagage avait été fait. Toutefois, des problèmes importants que nous avons dénoncés dans le projet de loi n° 86 demeurent, et ce nouveau projet de loi ne répond aucunement à nos préoccupations, puisque les propositions d'améliorations à la LIP que nous avons faites dans le cadre des travaux l'entourant n'ont pas été prises en considération.

Fondamentalement, le projet de loi n° 105 conserve la même toile de fond que le projet de loi n° 86. Il s'inscrit clairement dans la logique de réorganisation de la nouvelle gestion publique. Celle-ci prône une plus grande décentralisation des responsabilités vers les entités locales, tout en augmentant le pouvoir du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et en réduisant le rôle des structures démocratiques intermédiaires. L'efficacité du système est évaluée à travers des mécanismes de reddition de comptes axés essentiellement sur des données statistiques qui engendrent une lourdeur bureaucratique. Lorsqu'un tel

¹ CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC (2016). *Un pas en avant, deux pas en arrière*, Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 86 : Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire, [En ligne] (février), 36 p., D12770. [lacsq.org/fileadmin/user_upload/csq/documents/documentation/avis_memoires/2015-2016/D12770.pdf].

modèle est appliqué au sein d'un système d'éducation, il en résulte des incohérences dans l'organisation des services éducatifs et, par conséquent, la qualité de l'éducation et l'égalité des chances s'en trouvent grandement menacées. De plus, le personnel se trouve fortement dévalorisé puisque son expertise n'est pas pleinement mise à contribution.

Dans le cadre des travaux entourant le dépôt du projet de loi n° 86, nous avons clairement énoncé notre opposition au type de décentralisation qu'il proposait. Nous ne pouvons passer sous silence la surprise que nous avons eue en prenant connaissance des propos du ministre, rapportés dans les journaux quelques semaines avant le dépôt du projet de loi n° 105, selon lesquels ce projet reprendrait « essentiellement les éléments porteurs qui ont fait consensus, comme la décentralisation des pouvoirs vers les écoles² ». Nous avons pourtant exprimé notre opposition à ce sujet. Nous nous opposons à l'idée reçue selon laquelle la décentralisation est la solution miracle aux problèmes du réseau scolaire. La réalité est beaucoup plus complexe.

² CHOUINARD, Tommy (2016). « "Il y a urgence d'agir en matière de réussite scolaire", dit Proulx », *La Presse*, [En ligne] (13 mai). [lapresse.ca/actualites/201605/13/01-4981196-il-y-a-urgence-dagir-en-matiere-de-reussite-scolaire-dit-proulx.php].

1. Une menace au principe d'équité et à la qualité des services

Le projet de loi n° 105 propose de revoir certains aspects du fonctionnement de la commission scolaire dans une optique de décentralisation. Certains touchent la définition de sa mission alors que d'autres visent à accentuer la participation des directions d'établissement dans certaines décisions concernant la répartition des ressources ou encore à permettre que certaines enveloppes soient transférées directement aux établissements.

Cette forme de décentralisation ne répond pas aux enjeux actuels en éducation. De surcroît, elle risque de nuire à l'organisation des services et de mettre en péril la redistribution équitable des ressources entre les établissements, entre ceux situés en milieu défavorisé et ceux en milieu aisé, tout comme entre ceux situés en milieu urbain et ceux en milieu rural. Elle risque également de nuire à la cohérence et donc à la qualité des services offerts à nos enfants, à nos jeunes et à nos adultes en formation. En bout de piste, elle ne nous aidera pas à atteindre l'objectif d'une plus grande réussite.

Ce dont nous avons besoin, c'est d'un financement adéquat afin d'offrir des services professionnels et de soutien aux jeunes et aux adultes en formation, en nombre suffisant et répartis équitablement entre les établissements, pour soutenir leur réussite et aider le personnel enseignant dans sa tâche.

1.1 Le principe de subsidiarité

Les commissions scolaires ont pour mission l'organisation de l'ensemble des services éducatifs et la répartition des ressources qui y sont associées. L'article 32 du projet de loi n° 105 introduit le principe de subsidiarité et précise que la commission scolaire doit exercer sa mission dans une perspective de soutien envers les établissements d'enseignement dans l'exercice de leurs responsabilités (modification de l'article 207.1 de la LIP). L'application du principe de subsidiarité et la décentralisation vers les écoles risquent de nuire à une organisation des services équitable et efficiente entre les établissements et alourdiront nécessairement la gestion et la reddition de comptes.

1.1.1 Une répartition des services pour assurer l'égalité des chances

Les besoins sont très grands et, malheureusement, les services éducatifs doivent composer avec un manque criant de ressources. Cela rend difficile le respect de l'article 1 de la LIP qui énonce notamment que toute personne a droit, dans le cadre des programmes offerts par la commission scolaire, aux autres services éducatifs, complémentaires et particuliers prévus par la Loi et les régimes pédagogiques concernés. Ainsi, la seule façon de répondre, au mieux, aux besoins des élèves et aux obligations de la LIP est d'assurer une organisation cohérente des ressources disponibles dans une perspective de globalité.

Dans des commissions scolaires ayant un mode de fonctionnement plus décentralisé, nous avons observé une diminution importante de certains types de services au profit d'autres. Il peut en effet être tentant pour des directions d'établissement de réclamer certains types de services au détriment d'autres services perçus comme moins urgents ou qui répondent à des besoins moins « visibles ». La qualité des services se voit ainsi compromise en raison d'un « saupoudrage » inefficace des ressources pour certains types de services.

Une illustration concrète

En 2012, une commission scolaire ayant un mode de fonctionnement très décentralisé a été fortement critiquée pour son ratio psychologue-élèves (1 pour 2399), un ratio clairement sous la recommandation de la National Association of School Psychologists, qui est de 1 pour 1000. Les commissions scolaires voisines, organisées de façon plus centralisée, présentaient pourtant des ratios plus adéquats. La commission scolaire organisée de façon décentralisée n'était alors plus en mesure d'offrir une couverture universelle du service de psychologie, parce que la répartition des ressources avait été déterminée par chacune des directions d'école, sans vision d'ensemble.

On le voit bien, dans le contexte scolaire, le principe de subsidiarité peut mener à des incongruités résultant d'une vision fractionnée, incomplète et disparate des services à offrir aux élèves. C'est pourquoi certains rôles dévolus aux commissions scolaires doivent demeurer centralisés. Nous revendiquons que l'organisation des services éducatifs demeure une prérogative de la commission scolaire et, en ce sens, nous demandons :

Recommandation 1 : Que soit ajoutée, à l'article 207.1 de la LIP, tel que modifié par le projet de loi, la phrase suivante après le premier alinéa : « À cet effet et malgré l'application du principe de subsidiarité prévu à l'alinéa précédent, l'organisation des services éducatifs complémentaires relève de la commission scolaire. »

Par ailleurs, la proportion d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) intégrés en classe régulière est passée de 61,6 % au cours de l'année scolaire 2003-2004 à 69,1 % en 2012-2013. En ce qui concerne cette augmentation, il aurait dû y avoir un ajout de services directs aux élèves tels que des techniciennes ou techniciens en éducation spécialisée ou des préposées ou préposés aux élèves handicapés. De plus, ces services suivent rarement les enfants qui fréquentent le service de garde le matin, le midi et en fin de journée. Cette situation nuit encore à l'égalité des chances.

1.1.2 Une organisation du travail efficiente pour répondre aux besoins des élèves

La majorité des professionnelles et professionnels, et plusieurs catégories de personnel de soutien sont affectés à plus d'un établissement. Si les ressources sont réparties selon des principes décentralisateurs, comme le propose le projet de loi n° 105, leurs tâches risquent d'être morcelées, chaque établissement réclamant un pourcentage de temps déterminé de services, sans égard à l'ensemble des besoins des établissements. La décentralisation favorise ainsi un modèle de type « machine distributrice » où chaque direction d'établissement choisit un nombre d'heures pour chaque service professionnel.

Dans un tel modèle, le personnel concerné ne dispose plus de la marge de manœuvre nécessaire pour ajuster sa prestation de travail en fonction de l'évolution des besoins des élèves. Cette autonomie est essentielle pour permettre d'intervenir, au moment opportun et au bon endroit, pour, par exemple, rencontrer un élève en crise, participer à un plan d'intervention, être disponible pendant les journées pédagogiques, organiser un événement spécial, etc. Une organisation scolaire centralisée, où le personnel est mis à contribution pour établir des façons de faire et où son expertise est considérée afin de maximiser le service, permet une telle flexibilité. C'est en premier lieu pour répondre aux besoins des élèves qu'une telle organisation des services éducatifs est nécessaire.

Une illustration concrète

Des commissions scolaires ont mis sur pied des équipes spécialisées de professionnelles et professionnels pour intervenir en situation de crise. En cas d'événements exceptionnels (exemple : suicide d'un élève, accident grave), les membres du comité de crise sont appelés à intervenir en urgence pendant quelques jours dans une école qui ne fait pas nécessairement partie de leur affectation, pour aider le personnel en place à faire face à la situation.

Au sein d'une commission scolaire décentralisée, le fonctionnement du comité de crise a été remis en question, parce que la participation de certains membres de ce comité a été critiquée par des directions d'établissement qui ne souhaitent plus « prêter » leur psychologue, ou psychoéducatrice ou psychoéducateur.

Il faut aussi rappeler qu'il est de plus en plus difficile d'attirer et de retenir du personnel compétent et spécialisé dans le réseau scolaire. Or, l'éclatement des tâches ne peut qu'affecter négativement la création de postes de qualité dans le réseau de l'éducation.

En raison de la complexité des interventions et de l'évolution rapide des connaissances scientifiques, par exemple concernant les troubles et les

déficiences, les méthodes pédagogiques et les nouveautés technologiques, la concertation est très importante pour le personnel professionnel. Les espaces de concertation sont des rencontres entre le personnel d'un même corps d'emploi ou d'un même service au sein d'une commission scolaire pour des discussions à caractère professionnel. Ces espaces sont très importants³. La concertation permet à ce personnel professionnel d'améliorer sa pratique professionnelle, les aspects organisationnels du travail (mieux répartir les tâches, comprendre les objectifs, avoir une vue globale) et favorise le travail d'équipe. Ces rencontres sont des moments privilégiés pour développer collectivement, puis proposer à la commission scolaire de nouvelles approches, des programmes de prévention, des modes d'intervention, etc. Autant d'aspects qui sont garants de la qualité des services offerts aux élèves et qui contribuent à soutenir leur réussite. Or, lorsque la tâche est morcelée entre plusieurs écoles et non comprise comme un tout, le personnel professionnel peut se voir refuser la participation à une rencontre de concertation par la direction d'établissement d'une des écoles où il travaille. Plus encore, les collectifs de travail risquent de disparaître. De telles situations, de plus en plus fréquentes, sont inacceptables pour la qualité des services et pour le personnel.

Une illustration concrète

Depuis l'adoption du projet de loi n° 56, en 2012, chaque établissement a désormais l'obligation d'adopter et de mettre en œuvre un plan de lutte contre l'intimidation et la violence. Afin de soutenir les établissements dans leurs nouvelles responsabilités, des professionnelles et professionnels ont développé l'expertise nécessaire pour accompagner l'ensemble des écoles d'une commission scolaire. Ces spécialistes développent et proposent des outils pour faciliter les interventions. Comme ce sont les établissements qui sont maître d'œuvre de leur plan de lutte, chaque milieu y ajoute sa couleur locale. L'intervention concertée du personnel professionnel permet cependant de développer une vision globale, de faciliter le travail et d'éviter de « réinventer la roue » dans chaque établissement.

³ C'est ce qu'a mis en évidence un sondage organisé par la Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation du Québec (FPPE-CSQ) à l'automne 2015. Près de 1 600 professionnelles et professionnels de 50 commissions scolaires et représentant 24 corps d'emploi différents y ont participé. Dans ce sondage, de nombreuses craintes sont émises par le personnel professionnel au sujet des changements annoncés par rapport à la décentralisation, en particulier les contraintes pour l'accès aux rencontres de concertation.

Recommandation 2 : Que soit modifié l'article 260 de la LIP afin qu'il se lise ainsi :

Le personnel requis pour le fonctionnement de la commission scolaire exerce ses fonctions sous l'autorité du directeur général de la commission scolaire.

Le personnel affecté à une école exerce ses fonctions sous l'autorité du directeur de l'école et le personnel affecté à un centre de formation professionnelle ou d'éducation des adultes exerce ses fonctions sous l'autorité du directeur du centre, **sous réserve de l'article 207.1 qui prévoit que l'organisation des services éducatifs relève de la commission scolaire.**

Recommandation 3 : Que les services éducatifs et complémentaires soient organisés de manière à favoriser la concertation pour le personnel professionnel et le respect de l'autonomie professionnelle.

1.2 Le comité de répartition des ressources

Un autre changement important est suggéré par le projet de loi quant à la gestion des budgets et à la répartition des ressources. Ce changement dénote lui aussi la volonté du législateur de décentraliser certains pouvoirs de la commission scolaire vers les établissements par la mise en place, sous la gouverne de la direction générale, d'un comité de répartition des ressources formé en majorité de directions d'école et de centres choisis par leurs pairs (nouvel article 193.2 introduit par le projet de loi). La création de ce comité ne représente pour nous aucune avancée significative.

Ce comité verra à 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 et de déterminer la répartition des services éducatifs complémentaires, conformément à l'article 261 ». Il est également prévu que « le comité puisse ajouter à cette concertation la répartition d'autres services professionnels, en sus des services éducatifs complémentaires » (nouvel article 193.3 introduit par le projet de loi). À la suite de cette concertation, des recommandations portant sur les objectifs et les principes de la répartition des revenus, sur la répartition annuelle de ceux-ci et sur la répartition des services complémentaires et autres services professionnels, le cas échéant, doivent être soumises par le comité au conseil des commissaires.

Le pouvoir octroyé au comité de répartition des ressources par le projet de loi n° 105 est encore plus grand que ce qui était prévu dans le projet de loi n° 86 puisque, dorénavant, « une recommandation du comité au sujet de 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 » (nouvel article 193.3 du projet de loi). Nous y voyons une dilution importante du rôle des commissaires, qui sont pourtant élus démocratiquement, notamment pour veiller à la gestion efficace et efficiente des revenus de la commission scolaire. Cette disposition du projet de loi n° 105 constitue donc pour nous un affaiblissement démocratique.

De plus, la commission scolaire devra dorénavant tenir compte « des recommandations du comité de répartition des ressources dans l'affectation du personnel dans les écoles et les centres » (article 261 de la LIP modifié par le projet de loi). Elle devra également établir « les objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et de ses autres revenus » en tenant compte des recommandations du comité de répartition des ressources (article 275 de la LIP modifié par le projet de loi).

Enfin, le comité de répartition des ressources doit faire annuellement une recommandation au conseil des commissaires quant à l'affectation des surplus des établissements d'enseignement de la commission scolaire (nouvel article 193.4 introduit par le projet de loi), car il n'est plus possible de les retourner à l'établissement comme c'est le cas actuellement lorsque la convention de gestion et de réussite éducative y pourvoit (article 96.24 de la LIP modifié par le projet de loi).

Bref, ce comité aura un rôle important à jouer sur la gestion des budgets et sur la répartition des services éducatifs complémentaires et d'autres services professionnels. Même si ce comité n'aura pas carte blanche⁴, des mécanismes doivent être mis en place afin d'assurer une répartition des services éducatifs complémentaires qui répond aux principes d'égalité d'accès aux services pour les élèves (obligation prévue à l'article 1 de la LIP). Nous croyons aussi qu'il est primordial de s'assurer que la qualité des services demeurera au cœur des décisions et que seront pris en compte les enjeux liés à l'organisation du travail et à l'autonomie professionnelle dans la répartition des services éducatifs complémentaires et autres services professionnels. En ce sens, nous demandons :

Recommandation 4 : Que soit énoncé clairement, dans le rôle du comité de répartition des ressources, que la répartition des ressources et des services doit s'effectuer sur la base de l'égalité des chances, de la répartition équitable des ressources entre les établissements et de la qualité des services (nouvel article 193.3).

⁴ Selon l'article 275 de la LIP, la commission scolaire doit déterminer la répartition des revenus de façon équitable, en tenant compte des besoins exprimés par les établissements et des inégalités sociales et économiques auxquelles ceux-ci sont confrontés. Le projet de loi n° 105 ne propose pas de préciser cette obligation dans le cas du comité de répartition des ressources dont la recommandation sur la répartition annuelle des revenus pourrait être réputée adoptée par le conseil des commissaires, à moins que ce dernier ne la rejette par un vote d'au moins les deux tiers des commissaires présents.

Recommandation 5 : Que des représentantes et représentants du personnel enseignant, professionnel et de soutien participent à la concertation menant à la répartition des ressources et des services (nouvel article 193.3).

Recommandation 6 : Que les représentantes et représentants syndicaux du personnel soient consultés préalablement sur cette répartition des ressources et des services (nouvel article 193.3).

Par ailleurs, l'apparition du comité de répartition des ressources soulève des questions importantes, étant donné l'existence du comité paritaire au niveau de la commission scolaire pour les élèves à risque et les élèves HDAA. L'un des mandats clés de ce comité paritaire est de discuter de la répartition des sommes visant les élèves HDAA et de faire des recommandations sur la répartition des ressources disponibles entre la commission scolaire et les écoles. La commission scolaire doit par la suite analyser ces recommandations et, si elle refuse de les suivre, elle doit en indiquer les motifs au comité paritaire. Celui-ci est composé en nombre égal de représentantes et représentants de la commission scolaire et d'enseignantes et enseignants. Des représentantes et représentants des autres catégories de personnel peuvent y être invités.

Le principe de base sur lequel s'appuie ce comité pour réaliser ses travaux est celui de la concertation entre les principaux acteurs. Ce principe de concertation a d'ailleurs été établi clairement dans la convention collective intervenue entre les commissions scolaires et le personnel enseignant lorsque ce comité paritaire a été institué. Rappelons qu'avant 2005, ce comité était consultatif. Son rôle a changé afin de mettre à profit l'apport des enseignantes et enseignants dans la prise de décision quant à la distribution des ressources. Ce changement s'est fait dans la foulée du passage vers une approche des services aux élèves basée sur leurs besoins et non sur leur appartenance à une catégorie de difficulté. Les enseignantes et enseignants, qui vivent au quotidien avec les élèves, connaissent bien leurs besoins, et leur apport est donc essentiel.

La mise en place du comité de répartition des ressources pourrait avoir pour effet de réduire le rôle de ce comité paritaire à un rôle consultatif, ce qui irait à l'encontre de la convention collective et des principes qui sous-tendent la répartition des ressources pour les élèves HDAA. Afin de respecter la convention collective et de ne pas rendre obsolètes les dispositions de cette entente et les principes qui les ont instituées, il est primordial que la même valeur soit accordée aux recommandations émises par le comité paritaire, et ce, malgré la mise en place du comité de répartition des ressources. En ce sens, nous demandons :

Recommandation 7 : Que l'article 275.1, proposé par le projet de loi n° 105, soit modifié afin d'inclure que la répartition des revenus doit tenir compte des recommandations du comité paritaire prévu à la convention collective du personnel enseignant.

1.2.1 Le transfert vers les établissements de sommes dédiées à certaines mesures

Le projet de loi n° 105 propose de modifier l'article 473.1 de la LIP afin de permettre que des règles budgétaires puissent être « destinées à un transfert vers le budget des établissements d'enseignement ». Nous avons pu constater que les règles budgétaires prévoient déjà que soit transférée aux écoles la totalité des sommes dédiées à certaines mesures. Ce sont 14 mesures qui sont ciblées : aide individualisée (aide aux devoirs), achat de livres, maternelle 4 ans, réussite des élèves de milieu défavorisé, aide alimentaire, école montréalaise pour tous, études dirigées dans les écoles secondaires défavorisées, renforcement lecture-écriture en milieu défavorisé, saines habitudes de vie, prévention intimidation-violence, soutien à l'intégration en classe ordinaire des élèves HDAA, soutien en mathématique, vitalité de petites communautés, activités culturelles. Toutes ces enveloppes, sauf deux, doivent être utilisées pour financer les éléments prévus. Dans les règles budgétaires, il était également précisé que les établissements auraient le choix des moyens ou des ressources.

Si les budgets sont répartis en fonction du nombre d'élèves accueillis par l'école, nous voyons très mal comment les petites écoles pourront tirer leur épingle du jeu. Elles se retrouveront avec une offre de services familiale et auront du mal à répondre aux besoins de leurs élèves. C'est d'ailleurs ce qui semble déjà se produire dans certains milieux avec l'application des règles budgétaires 2016-2017, comme en témoigne l'illustration suivante.

Une illustration concrète (A)

Des mesures ont été mises en place dans une commission scolaire pour favoriser l'émergence et l'apprentissage de la lecture au préscolaire et au premier cycle du primaire. Des conseillères et conseillers pédagogiques ont formé des orthopédagogues et des enseignantes et enseignants concernant l'application du modèle à trois niveaux (aussi appelé RAI, réponse à l'intervention). Ensuite, les enseignantes et enseignants ont pris en charge les interventions de premier niveau alors que les orthopédagogues ont assuré les interventions de deuxième et de troisième niveau. Cette façon de faire a été élaborée en collaboration avec les différents acteurs concernés pour assurer des conditions qui favorisent l'adhésion du personnel. Les résultats sur l'apprentissage sont significatifs.

Afin de compléter la mise en place du modèle à trois niveaux comme prévu à la recherche, un ajout de temps d'orthopédagogues devait se concrétiser sur tout le territoire. Cependant, les nouvelles règles budgétaires, qui décentralisent toute une série de sommes, donnent le droit aux écoles de s'exclure du projet et de dépenser les sommes autrement. Cette répartition de ces sommes envoyées directement dans les écoles ne tient pas compte des besoins réels et des mesures précédemment mises en place. Ainsi, le projet centralisé au niveau de la commission scolaire, qui favorise la réussite des élèves, ne pourra se déployer en totalité, car les nouvelles sommes sont distribuées à chacune des écoles qui les utilise ensuite comme elle le souhaite. Le genre de projet centralisé présenté ici ne pourra plus être possible si la Loi et les règles budgétaires poussent les écoles à développer de plus en plus des pratiques locales indépendantes.

Une illustration concrète (B)

Dans une commission scolaire, la répartition des services de techniciennes et techniciens en éducation spécialisée garantissait un minimum de ressources pour toutes les écoles, qui était bonifié par la suite. Certaines écoles sont très petites, par exemple celles qui n'ont que deux classes (une de 1^{re}, 2^e et 3^e année et une autre de 4^e, 5^e et 6^e année). Ces écoles ont des besoins qui ne peuvent être comblés par un budget décentralisé. Leurs élèves s'en trouvent donc pénalisés par la diminution de la présence de ces techniciens. Bien souvent, les besoins des écoles ne sont pas proportionnels aux sommes générées mathématiquement pour chaque élève. Toujours pour cette même commission scolaire, des écoles dont l'indice de milieu socioéconomique n'était pas 8, 9 ou 10, mais qui présentaient des besoins particuliers à cet égard, ne peuvent plus être financées.

De plus, le changement proposé à l'article 473.1 de la LIP encouragera le recours à davantage de services en sous-traitance, risquant ainsi d'introduire des disparités entre les établissements et d'exacerber davantage la concurrence qu'ils se livrent dans plusieurs régions du Québec.

Aussi, le recours à des services en sous-traitance risque de nuire à la qualité et à la continuité des services. La continuité des services, si essentielle au cheminement de l'élève, est menacée lorsque les écoles font appel à des ressources externes qui apparaissent puis disparaissent au gré des budgets disponibles. Contrairement aux ressources externes, le personnel professionnel des commissions scolaires travaille avec l'ensemble du personnel – les enseignantes et enseignants en premier lieu – pour favoriser l'intégration harmonieuse des élèves HDAA; participer aux plans d'interventions; adapter les recommandations en fonction des réalités de l'établissement scolaire, etc. Malheureusement, pour répondre à la détresse d'enfants en difficulté et en raison du manque d'accès aux services ou de délais trop longs, bien des directions en viennent, faute de solution, à conseiller aux

parents qui en ont les moyens de se tourner vers le privé, malgré les coûts exorbitants. Par exemple, une évaluation en orthophonie ou en psychologie peut coûter 1 000 \$. Des parents rencontrés en Outaouais ont d'ailleurs confié s'être trouvés devant un dilemme déchirant : faire l'épicerie ou payer des services d'orthophonie à leur enfant. Soulignons d'ailleurs que l'industrie des services professionnels privés est en pleine expansion.

Afin d'assurer l'accès, la qualité et l'uniformité des services offerts, il faut privilégier une organisation des services centralisée qui permet d'avoir une vue d'ensemble des besoins des écoles, limiter la sous-traitance et miser sur l'expertise spécifique développée par le personnel du réseau public d'éducation qui fait partie intégrante de l'équipe-école et qui en partage les valeurs éducatives et la connaissance du milieu. Il faut envoyer un message clair : il ne doit pas y avoir de services à deux vitesses dans le réseau scolaire public québécois. Les élèves méritent mieux qu'un diagnostic sans suivi, une intervention ponctuelle, des propositions d'intervention déconnectées des réalités de l'école et ne méritent pas que l'on fasse des profits sur leur dos. En ce sens, nous demandons :

<p>Recommandation 8 : Que le comité de répartition des ressources priorise l'expertise du personnel de la commission scolaire.</p>

<p>Recommandation 9 : Que soit biffé l'ajout fait à l'article 473.1 de la LIP, qui permet que des mesures budgétaires soient destinées à un transfert vers le budget des établissements d'enseignement.</p>
--

2. La révision des mécanismes de planification et de reddition de comptes

L'un des objectifs énoncés du projet de loi n° 105 est de simplifier les mécanismes de planification et de reddition de comptes applicables aux écoles, aux centres et aux commissions scolaires. Nous accueillons cette idée positivement, puisque nous avons décrié à maintes reprises l'inutilité de ces outils de gestion qui contribuent à alourdir indûment le processus de planification et de reddition de comptes et qui introduisent une vision comptable de l'éducation. Malheureusement, les changements proposés par le projet de loi n° 105 représentent pour nous une occasion ratée, puisqu'ils ont pour effet de consolider cette tendance, ce que nous dénonçons vivement. D'une part, ils ouvrent la voie à une obligation de résultat qui, sans les moyens et les ressources nécessaires, peut mener à des dérives importantes. D'autre part, ils modifient le projet éducatif et, ce faisant, ne respectent pas l'expertise du personnel de l'éducation.

2.1 Les dangers d'une obligation de résultat

En ce qui a trait aux établissements, le projet de loi n° 105 propose de supprimer le plan de réussite, et la convention de gestion et de réussite éducative pour ne conserver que le projet éducatif. Outre les orientations propres à l'école et les objectifs pour améliorer la réussite des élèves, le projet éducatif incorporerait maintenant : 1) les « cibles visées »; 2) les « moyens » retenus; 3) les « indicateurs » utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs et des cibles visées (nouvel article 37 du projet de loi). Les centres de formation professionnelle et les centres d'éducation des adultes feraient face à la même réalité, puisqu'ils devraient se doter d'un projet éducatif, qui prendrait la même forme que celui des écoles, en lieu et place du plan de réussite et de la convention de gestion et de réussite (nouvel article 97.1 du projet de loi). Ces changements ont pour effet de modifier radicalement la nature du projet éducatif. Ils viennent en effet inscrire à l'intérieur même du projet éducatif la vision comptable de l'éducation contenue dans le plan de réussite, et la convention de gestion et de réussite.

Pour ce qui est de la commission scolaire, le projet de loi n° 105 propose de faire disparaître le plan stratégique ainsi que la convention de partenariat pour laisser place à un plan d'engagement vers la réussite. Nous souhaitons saluer au passage le fait que, parmi les groupes consultés pour l'élaboration de ce plan, il y a le personnel des établissements, ce qui n'était pas le cas avec le plan stratégique.

En plus des orientations et des objectifs retenus, ce plan contiendrait des cibles visées, des indicateurs mesurant l'atteinte de ces objectifs et de ces cibles, ainsi qu'une déclaration contenant des objectifs quant au niveau des services offerts et à leur qualité (article 209.1 modifié par le projet de loi). Le projet de loi propose que le ministre puisse déterminer des orientations, des objectifs ou des cibles devant être pris en compte pour l'élaboration du plan d'engagement vers la réussite (article 459.2 modifié par le projet de loi). De plus, le plan d'engagement vers la réussite pourrait contenir tout autre élément déterminé par le ministre (article 209.1 de la LIP modifié par le projet de loi). Cette disposition est inquiétante puisque, pour le moment, nous n'avons aucun indice quant à la nature des éléments qui pourraient être ajoutés.

Il s'agit de changements qui modifient significativement la démarche actuelle et qui ouvrent la porte à une obligation de résultat pour la commission scolaire. Compte tenu de l'importance de préserver l'espace nécessaire pour faire en sorte que le plan d'engagement vers la réussite reflète la réalité des milieux, et du risque d'introduire des éléments qui pourraient ne pas être liés à cette réalité, et ce, sans balises claires encadrant ces ajouts, nous demandons :

Recommandation 10 : Que soit biffé le quatrième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 209.1, tel que modifié par le projet de loi qui indique que le plan d'engagement vers la réussite doit comporter tout autre élément déterminé par le ministre.

Le projet de loi n° 86 ouvrait clairement la porte à une obligation de résultat pour les écoles et les centres en proposant de modifier la LIP afin que les orientations et les objectifs du projet éducatif soient « conformes » au plan d'engagement. Nous avons noté la nuance apportée dans le projet de loi n° 105 où il est plutôt proposé que les orientations propres à l'école et les objectifs retenus pour améliorer la réussite soient « cohérents » avec le plan d'engagement de la commission scolaire (articles 37 et 97.1 modifiés par le projet de loi). Toutefois, la nuance entre la conformité et la cohérence n'est pas suffisamment forte pour nous assurer que le projet éducatif demeure bien ancré dans la réalité du milieu et non pas qu'il obéisse à des prescriptions qui pourraient ne pas être en phase avec cette réalité. Nous maintenons donc notre demande :

Recommandation 11 : Que les orientations et les objectifs du projet éducatif « tiennent compte » du plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire et non qu'ils soient cohérents avec ce plan et que le nouveau projet éducatif du centre « tienne compte » du plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire et non qu'il soit cohérent avec ce plan.

Soyons clairs. La CSQ ne rejette pas l'idée que les commissions scolaires et les établissements se fixent des orientations et des objectifs, ce qu'ils font déjà. Nous sommes également d'accord avec l'idée que les établissements puissent analyser leur situation, entre autres à partir de données, afin de décider de moyens à mettre en œuvre pour améliorer la situation. Notre opposition porte sur la volonté ministérielle d'imposer aux établissements une obligation légale de résultat relativement à des cibles chiffrées. Cette approche, loin de la réalité vécue en classe, suppose que l'école est l'unique responsable de la réussite. Pourtant, l'établissement n'exerce aucun contrôle sur plusieurs éléments déterminants de la réussite (origine socioculturelle des élèves, quantité de ressources dont dispose l'établissement, épreuves ministérielles) et toute obligation de résultat n'y a guère de sens. On ne peut pas évaluer la réussite des élèves comme on évalue la rentabilité d'une entreprise.

Dans le contexte où un établissement n'a pas les moyens nécessaires pour atteindre la cible, des pratiques douteuses peuvent apparaître. C'est ce que nous apprend la recherche ainsi que des expériences internationales qui mettent en relief les effets négatifs importants de la gestion axée sur les résultats (GAR) appliquée au réseau scolaire : bachotage et enseignement orienté vers la pratique de tests; réduction du curriculum enseigné à ce qui est évalué, par l'exclusion de matières qui ne sont pas prises en compte dans les examens; concentration sur « les élèves payants » (près du seuil de réussite); exclusion d'élèves plus faibles et redirection

vers l'éducation des adultes; tricherie (massive aux États-Unis), manipulation des notes; augmentation des examens des commissions scolaires, ce qui réduit le temps d'enseignement; tests standardisés qui reflètent mal les compétences du programme; coûts et lourdeur des systèmes d'évaluation; orientation des élèves qui auraient la capacité d'aller plus loin vers des voies peu qualifiantes comme les formations aux métiers semi-spécialisés⁵. Cette vision de l'éducation et les dérives⁶ qui peuvent en résulter sont désastreuses pour l'ensemble de la société. De plus, il en résulte un sentiment d'inefficacité et de la démotivation chez le personnel scolaire. Cela vient s'ajouter aux autres sources d'épuisement professionnel déjà nombreuses.

Afin d'éviter de soumettre les établissements à une obligation de résultat, ce qui pourrait avoir des effets néfastes autant pour les élèves que pour le personnel, et afin de favoriser la mobilisation des forces vives du personnel, nous demandons :

Recommandation 12 : Que soient retirés le cinquième alinéa du premier paragraphe de l'article 37, tel que modifié par le projet de loi n° 105, et le cinquième alinéa du premier paragraphe de l'article 97.1, comme modifié par le projet de loi, qui se lisent comme suit : « les indicateurs utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs et des cibles visées ».

Recommandation 13 : Que soit retirée la référence à des cibles pour ne conserver que des orientations et des objectifs à l'article 459.2, comme modifié par le projet de loi.

2.2 Le respect de l'expertise du personnel scolaire

Nous l'avons évoqué rapidement plus haut, dans la nouvelle mouture du projet éducatif proposé par le projet de loi n° 105, les moyens à prendre afin de rendre concrets les objectifs et les orientations du projet éducatif seraient désormais inclus dans celui-ci (nouvel article 37 du projet de loi). Ces moyens sont contenus dans le plan de réussite depuis 2002, et la LIP prévoit que celui-ci est élaboré avec la participation des membres du personnel de l'école (article 77), ce qui est tout à fait cohérent, puisque ce sont eux qui auront à mettre en œuvre ces moyens. Le projet de loi n° 105 suggère d'intégrer « les moyens retenus pour atteindre les objectifs et les cibles visées » dans le projet éducatif. Ce même projet de loi comporte deux problèmes importants sur ce plan. D'abord, il n'apporte aucune précision sur le mode de consultation à mettre en œuvre et ne prévoit pas de façon claire la participation du personnel concerné. Ensuite, il ne précise pas que les moyens

⁵ Dans ce dernier cas, la décision du MEES de passer du taux de diplomation au nouveau taux de diplomation et de qualification va aussi dans ce sens.

⁶ Certaines mesures administratives peuvent restreindre ces dérives, comme une directive indiquant aux commissions scolaires de limiter, chaque année, les examens obligatoires internes à une discipline, en plus des épreuves ministérielles.

retenus doivent être approuvés par le conseil d'établissement, comme c'est le cas actuellement pour le plan de réussite. C'est indéniablement le personnel scolaire qui détient l'expertise pour juger des moyens pouvant être mis en place afin de concrétiser les objectifs et les orientations du projet éducatif. Il est essentiel de maintenir l'équilibre présent dans la mouture actuelle de la Loi.

Afin de nous assurer que l'expertise du personnel des écoles et des centres demeure au cœur du choix des moyens, nous croyons essentiel que soit maintenu l'esprit actuel de la Loi. En ce sens, nous demandons :

Recommandation 14 : Qu'un paragraphe soit ajouté à l'article 37 et à l'article 97.1 de la LIP. Ce paragraphe se lirait comme suit : « Les moyens prévus au projet éducatif sont élaborés avec la participation des membres du personnel de l'école. Les modalités de cette participation sont celles établies par les personnes intéressées lors d'assemblées générales convoquées à cette fin par le directeur de l'école ou, à défaut, celles établies par ce dernier. »

Recommandation 15 : Que soit précisé aux articles 74 et 109 de la LIP que les moyens prévus au projet éducatif, élaborés avec la participation des membres du personnel, sont approuvés par le conseil d'établissement.

Par ailleurs, le projet de loi n° 105 retire la reconnaissance symbolique que le projet de loi n° 86 proposait d'accorder aux enseignantes et enseignants. Ce projet proposait en effet de modifier l'article 19 de la LIP afin de préciser que ceux-ci sont des « experts essentiels en pédagogie ». Nous avons alors indiqué que cet ajout pourrait se révéler intéressant dans la mesure où il se traduirait par une reconnaissance concrète et le respect de l'expertise du personnel enseignant pour tout ce qui touche les sujets relatifs à l'enseignement et aux programmes. Nous nous questionnons sur les raisons qui ont présidé au choix de retirer cette proposition du projet de loi et sur les voies que le gouvernement compte prendre afin que les enseignantes et enseignants soient reconnus comme de véritables professionnels de l'action pédagogique. Nous souhaitons avoir des réponses claires à nos interrogations à ce sujet.

Dans la LIP, l'autonomie professionnelle individuelle du personnel enseignant est placée sous l'égide du projet éducatif qui, dans le projet de loi n° 105, devient plus contraignant. Pourtant, ce n'est pas le projet éducatif de l'école qui est au centre de l'enseignement en classe. En effet, les choix pédagogiques faits au quotidien sont basés sur la matière à enseigner, les besoins réels des élèves, la dynamique et la composition de la classe et toute une série d'autres facteurs. Ces choix en matière de modalités d'intervention pédagogique et d'instruments d'évaluation sont encadrés par toute une série de prescriptions, dont, bien sûr, le programme d'études. D'ailleurs, l'article 19 de la LIP précise déjà que les droits des enseignantes et enseignants s'exercent dans le cadre des dispositions de cette loi.

Aucune raison ne justifie de préciser à l'article 19 que le jugement professionnel des enseignantes et enseignants, en classe, s'exerce dans le respect du projet éducatif de l'école. Cette référence au projet éducatif devrait être retirée à l'article 19, tout comme à l'article 22, qui énonce les devoirs de l'enseignante ou l'enseignant, puisque le projet éducatif concerne tous les acteurs de l'école, pas seulement le personnel enseignant.

Afin de préserver l'autonomie professionnelle individuelle du personnel enseignant, nous demandons :

Recommandation 16 : Que soit biffée la référence au projet éducatif aux articles 19 et 22 de la LIP, qui énoncent les droits et les devoirs du personnel enseignant.

2.2.1 Une autonomie piégée

L'objectif avoué du projet de loi n° 105 est de donner plus d'autonomie aux établissements. Il s'agit toutefois d'une autonomie piégée, et ce, pour trois raisons principales. D'abord, comme on vient de le voir, les changements proposés au projet éducatif ont pour effet de nier l'expertise du personnel dans le choix des moyens à inscrire au projet éducatif, limitant ainsi leur autonomie professionnelle. L'autonomie que l'on prétend donner aux établissements est également menottée par les pouvoirs accrus donnés au ministre, notamment à travers les mécanismes qui lui permettraient d'imposer une obligation de résultat aux commissions scolaires et, par ricochet, aux établissements.

Enfin, les changements proposés au fonctionnement de la commission scolaire et des établissements, à travers l'application du principe de subsidiarité et le transfert d'enveloppes directement vers les établissements, entraîneront inmanquablement un alourdissement de la gestion et de la reddition de comptes sur le plan local. D'un côté, avec le projet de loi, on dit vouloir poursuivre un objectif de simplification des mécanismes de planification et de reddition de comptes. De l'autre, on donne des responsabilités plus grandes aux établissements qui devront non seulement assumer la gestion qui en découlera, mais aussi la reddition de comptes qui y sera associée. La question est de savoir ce que nous attendons de nos directions d'établissement. Souhaitons-nous qu'elles se concentrent sur des enjeux budgétaires, de planification et de reddition de comptes ou souhaitons-nous plutôt qu'elles puissent concentrer leurs énergies à exercer leur leadership pédagogique éthique? Rappelons qu'actuellement, les commissions scolaires prennent en charge l'organisation des services avec des frais de gestion parmi les plus bas des organismes publics et parapublics.

De plus, le transfert de budget directement vers les établissements ne peut que complexifier le travail du conseil d'établissement qui est responsable de l'adoption du budget annuel de l'école en vertu de l'article 95 de la LIP. Les pouvoirs et les

responsabilités reconnus par la Loi au conseil d'établissement sont nombreux et n'ont cessé de s'additionner depuis la création des conseils. Les membres des conseils d'établissement sont-ils en mesure d'assumer des responsabilités plus complexes? Leur capacité à jouer pleinement leur rôle est liée aux compétences qu'ils peuvent mettre en œuvre et aux conditions dans lesquelles ils travaillent. Ils ont besoin d'être formés et de disposer de l'espace nécessaire pour réfléchir, s'informer et mieux se préparer à exercer leurs responsabilités.

3. Le fonctionnement du conseil d'établissement

Nous saluons le retrait des dispositions qui apparaissaient dans le projet de loi n° 86 et qui modifiaient les pouvoirs du conseil d'établissement pour certaines de ses fonctions. Cela aurait eu un effet négatif non négligeable sur l'exercice de l'autonomie professionnelle collective de l'ensemble du personnel de l'éducation et aurait été à l'encontre d'un renforcement de leur contribution et d'une plus grande reconnaissance à leur égard.

Nous avons noté que dans le projet de loi n° 105, tout comme ce qui avait été proposé dans le projet de loi n° 86, le projet éducatif ne serait plus « élaboré, réalisé et évalué périodiquement avec la participation des élèves, des parents, du directeur de l'école, des enseignants, des autres membres du personnel de l'école, des représentants de la communauté et de la commission scolaire », comme le préconise un article de la LIP actuelle qui serait abrogé (article 36.1). Cette participation des acteurs de l'école ne disparaît pas complètement (article 74), mais elle est réduite en matière de portée et tombe sous la coupe du conseil d'établissement. Ce dernier continue d'adopter le projet éducatif. En ce sens, il devient juge et partie de la pertinence de son contenu. Considérant que le conseil d'établissement aura à la fois la tâche de déterminer les orientations, les objectifs et les cibles visées dans le projet éducatif et de voir à son adoption, nous demandons :

Recommandation 17 : Que l'article 36.1 de la LIP soit maintenu afin d'assurer une large participation des acteurs de l'école à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation du projet éducatif et d'éviter que le conseil d'établissement ne soit juge et partie dans cette démarche.

Lors de l'étude du projet de loi n° 86, nous avons accueilli favorablement la modification proposée à l'article 42 de la LIP permettant de nommer ou d'élire un ou un membre substitut pour chaque catégorie de membres du conseil d'établissement. Ce changement aurait permis à coup sûr un meilleur fonctionnement du conseil d'établissement. En ce sens, nous demandons :

Recommandation 18 : Que l'article 42 de la LIP soit modifié afin qu'une ou un membre substitut pour chaque catégorie de membres du conseil d'établissement puisse être nommé ou élu.

Nous profitons de l'occasion pour soulever certains problèmes liés à l'application du principe de parité et observés régulièrement sur le terrain. Bien que l'article 43 de la LIP exige la parité entre le nombre total de postes pour les personnes représentant les membres du personnel et le nombre total de postes pour celles représentant les parents, l'expérience démontre qu'il n'est pas toujours possible de respecter cette parité, puisqu'il est parfois difficile de pourvoir des postes de représentantes et représentants du personnel. Nous croyons que la LIP offre la possibilité de pourvoir temporairement, soit pour la durée de l'année scolaire en cours, un siège du personnel scolaire vacant au conseil d'établissement en faisant appel à une personne représentante d'un autre corps d'emploi que celui initialement prévu. Cependant, il arrive fréquemment que les représentantes et représentants du personnel se voient refuser cette possibilité par la commission scolaire, par suite d'une mauvaise interprétation de la Loi. Celle-ci devrait être clarifiée afin d'éviter les nombreux conflits qui ont cours à ce sujet. Toujours en ce qui concerne le principe de parité, nous croyons qu'il devrait aussi s'appliquer aux conseils d'établissement des centres de formation professionnelle et des centres d'éducation des adultes. Pour l'instant, l'article 103 de la LIP, qui est applicable aux conseils d'établissement des centres, ne reprend pas le principe de parité de l'article 43 de la LIP. En ce sens, nous demandons :

Recommandation 19 : Que la Loi soit clarifiée quant à l'opportunité de remplacer temporairement, soit pour la durée de l'année scolaire en cours, un siège du personnel scolaire vacant au conseil d'établissement par une personne représentante d'un autre corps d'emploi que celui initialement prévu.

Recommandation 20 : Que le principe de parité s'applique au conseil d'établissement des centres, comme il s'applique au conseil d'établissement des écoles à travers l'article 43 de la LIP.

Enfin, nous saluons le fait que le projet de loi n° 105 ne prévoit pas de faire disparaître l'alinéa excluant le droit de vote pour les membres de la communauté. Ce changement aurait modifié l'équilibre des pouvoirs entre le personnel et les parents au conseil d'établissement des écoles primaires et pour celles qui offrent le premier cycle du secondaire. Rien ne justifiait ce droit de vote, dans la mesure où les membres de la communauté ne représentent aucun groupe et qu'ils sont, de plus, nommés par les membres votants du conseil d'établissement, non élus par des pairs de la communauté. Sans nier la sensibilité aux enjeux de l'école et la volonté de contribuer à la recherche de solutions des concitoyennes et concitoyens, c'est ce rôle de représentation d'un groupe qui légitime le droit de vote.

4. La question de l'adéquation formation-emploi

Le concept d'adéquation formation-emploi (AFE) avait fait son apparition dans la LIP dans le projet de loi n° 86. Plusieurs modifications à la LIP avaient alors été proposées (articles 97, 97.1, 153.2 [nouvel article], 467). Nous notons avec satisfaction que la référence à l'AFE a été retirée presque partout. Toutefois, le projet de loi n° 105 reprend la proposition de modification à l'article 97.1. Ainsi, le projet éducatif d'un centre de formation professionnelle comporterait le « contexte dans lequel il évolue et les principaux enjeux auxquels il est confronté et, dans le cas d'un centre de formation professionnelle, d'adéquation entre la formation et les besoins régionaux ou nationaux de main-d'œuvre ».

Nous ne comprenons pas la pertinence de maintenir cette proposition d'inscrire l'AFE dans la LIP. Rappelons que la détermination de l'offre de formation relève du ministre et elle vise, depuis toujours, à répondre à des besoins nationaux, suprarégionaux ou régionaux. Les programmes menant au diplôme d'études professionnelles sont élaborés par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, en collaboration avec le marché du travail (association d'employeurs, Commission de la construction du Québec, ministères, comités sectoriels de main-d'œuvre), afin de répondre aux besoins du marché du travail, ce qui est tout à fait logique. Ensuite, le ministre détermine, selon les besoins décelés au Québec, à quel endroit se donnera la formation. Finalement, la commission scolaire choisit le centre qui offrira ladite formation. Les centres n'ont donc pas de prise directe sur l'adéquation ni sur le placement des élèves.

Par ailleurs, la formation professionnelle doit d'abord et avant tout fournir une formation qualifiante et transférable, permettant aux individus d'être outillés adéquatement vis-à-vis le marché du travail. Les centres de formation professionnelle offrent notamment la formation menant au diplôme d'études professionnelles qui est considérée, tout comme la formation menant au diplôme d'études secondaires, comme une formation de base menant à un diplôme d'État. Ce constat fut d'ailleurs inscrit en tout début de la première et seule Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue du Québec⁷. Nous comprenons donc que toute personne ayant la capacité de suivre une formation menant à un diplôme d'études secondaires ou à un diplôme d'études professionnelles devrait pouvoir le faire, et cela, sans contrainte d'AFE.

Aussi, le premier ministre, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport ne semblent voir l'AFE qu'à travers l'augmentation du nombre d'heures de stage en entreprises en faisant fi de toutes les autres options. On pourrait donc voir l'ajout de l'AFE dans la LIP comme le reflet des intentions du gouvernement de transférer une bonne partie de la formation vers

⁷ QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (2002). *Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue*, Gouvernement du Québec, p. 9.

l'entreprise, ce qui ne garantirait pas la qualité et la transférabilité de la formation. De surcroît, l'expérience nous démontre, compte tenu des cycles économiques, que les entreprises n'ont pas la capacité de recevoir autant de stagiaires.

Par ailleurs, l'application tous azimuts de l'AFE risque de restreindre l'offre de formation de base pour les élèves du Québec. En effet, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pourrait contingentier les programmes, comme c'est le cas pour ceux en coiffure et en esthétique, où l'on constate la prolifération d'écoles privées. Il s'avère que, dans certaines régions du Québec, plusieurs personnes doivent payer afin de s'offrir une formation de base.

Afin d'éviter que la formation professionnelle, comme formation de base, ne soit assujettie à une quelconque AFE; afin d'éviter que, sous prétexte de l'AFE, on restreigne l'accès à une première diplomation, qu'on privatise la formation professionnelle ou qu'on augmente le temps de formation en entreprise au détriment de la formation en centre, nous demandons :

Recommandation 21 : Que soit exclue de l'article 97.1 toute référence à l'adéquation formation-emploi.

5. L'accès et la gratuité scolaire pour une nouvelle catégorie d'élèves

Le projet de loi n° 86 comportait des dispositions visant à élargir le droit aux services éducatifs gratuits aux élèves qui ne sont pas considérés comme résidents du Québec (article 3 de la LIP modifié par le projet de loi n° 86). Nous avons salué ce changement positif qui venait confirmer, selon nous, que les élèves sans-papiers pourraient dorénavant avoir droit aux services éducatifs gratuits. Nous nous inquiétons de voir qu'aucun changement n'est proposé à la LIP dans le projet de loi n° 105 afin de prendre cette situation en compte.

Il s'agit pourtant d'un problème bien connu qui touche, au minimum, des centaines d'élèves chaque année⁸ et qui va à l'encontre du droit fondamental à l'éducation. En 2014, le Protecteur du citoyen s'était penché sur cette question et avait recommandé « que tout enfant de 6 à 16 ans domicilié au Québec ait accès à l'éducation publique peu importe son statut d'immigration ou celui de ses parents⁹ ». Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen avait constaté la sensibilité du ministère de l'Éducation à ce sujet.

⁸ PROTECTEUR DU CITOYEN (2014). *Accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*. Rapport déposé à l'Assemblée nationale, [En ligne], 39 p. [protecteurducitoyen.gc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2014-11-07_statut-immigration-precaire_0.pdf].

⁹ *Ibid.*

Des actions concrètes doivent maintenant être posées, que ce soit en modifiant la LIP ou par une tout autre voie qui se révélerait être adéquate, afin que tous les enfants bénéficient de leur droit d'avoir accès à une éducation gratuite¹⁰. En ce sens, nous demandons :

Recommandation 22 : Que l'article 3 de la LIP soit modifié de manière à ce que le droit aux services éducatifs gratuits soit élargi aux élèves qui ne sont pas considérés comme résidents du Québec.

¹⁰ Nous souhaitons rappeler l'importance de ceci : une fois intégrées au système scolaire, les ressources nécessaires pour soutenir ces élèves doivent aussi être au rendez-vous.

Conclusion

Essentiellement, le projet de loi n° 105 ne répond pas aux réels besoins de l'éducation. Comme nous l'avons illustré précédemment, celui-ci contient plusieurs éléments qui ne vont pas dans le sens de l'équité, de l'organisation cohérente et de la qualité des services offerts pour répondre aux besoins des élèves, pas plus qu'il ne valorise le travail fait quotidiennement auprès des élèves par le personnel de l'éducation.

Par ailleurs, avec le projet de loi n° 105, on laisse tomber l'idée de mettre fin à la démocratie représentative en maintenant les élections scolaires. Leur abolition aurait représenté pour nous un recul important de la démocratie. L'exercice de cette démocratie mérite toutefois d'être amélioré et nous espérons que des solutions seront mises de l'avant afin de valoriser la participation aux élections scolaires. Le jumelage des élections municipales et scolaires, l'octroi d'un financement adéquat des élections, une plus grande diffusion de l'information auprès de la population permettant aux candidates et candidats de faire valoir leurs idées sont des avenues à privilégier.

Nous avons noté que le projet de loi n° 105 ne s'attarde pas à la question de la profession enseignante ni à celle des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage¹¹. Nous comprenons que ces questions cruciales seront abordées dans le cadre de la consultation annoncée pour l'automne et devant mener à la formulation d'une politique nationale de l'éducation.

Nous espérons que cette consultation soit une réelle occasion de traiter des orientations prioritaires pour une éducation de qualité : assurer de meilleures conditions d'apprentissage et de réussite pour toutes et tous; mettre fin à la concurrence pour privilégier la coopération; améliorer les conditions d'exercice pour une éducation de qualité et valoriser le travail du personnel de l'éducation.

¹¹ Nous avons formulé plusieurs recommandations à ce sujet dans notre mémoire sur le projet de loi n° 86.

Annexe I : Rappel des recommandations

➤ **Recommandation 1** : Que soit ajoutée, à l'article 207.1 de la LIP, tel que modifié par le projet de loi, la phrase suivante après le premier alinéa : « À cet effet et malgré l'application du principe de subsidiarité prévu à l'alinéa précédent, l'organisation des services éducatifs complémentaires relève de la commission scolaire. »

➤ **Recommandation 2** : Que soit modifié l'article 260 de la LIP afin qu'il se lise ainsi :

Le personnel requis pour le fonctionnement de la commission scolaire exerce ses fonctions sous l'autorité du directeur général de la commission scolaire.

Le personnel affecté à une école exerce ses fonctions sous l'autorité du directeur de l'école et le personnel affecté à un centre de formation professionnelle ou d'éducation des adultes exerce ses fonctions sous l'autorité du directeur du centre, **sous réserve de l'article 207.1 qui prévoit que l'organisation des services éducatifs relève de la commission scolaire.**

➤ **Recommandation 3** : Que les services éducatifs et complémentaires soient organisés de manière à favoriser la concertation pour le personnel professionnel et le respect de l'autonomie professionnelle.

➤ **Recommandation 4** : Que soit énoncé clairement, dans le rôle du comité de répartition des ressources, que la répartition des ressources et des services doit s'effectuer sur la base de l'égalité des chances, de la répartition équitable des ressources entre les établissements et de la qualité des services (nouvel article 193.3).

➤ **Recommandation 5** : Que des représentantes et représentants du personnel enseignant, professionnel et de soutien participent à la concertation menant à la répartition des ressources et des services (nouvel article 193.3).

➤ **Recommandation 6** : Que les représentantes et représentants syndicaux du personnel soient consultés préalablement sur cette répartition des ressources et des services (nouvel article 193.3).

➤ **Recommandation 7** : Que l'article 275.1, proposé par le projet de loi n° 105, soit modifié afin d'inclure que la répartition des revenus doit tenir compte des recommandations du comité paritaire prévu à la convention collective du personnel enseignant.

- **Recommandation 8** : Que le comité de répartition des ressources priorise l'expertise du personnel de la commission scolaire.
- **Recommandation 9** : Que soit biffé l'ajout fait à l'article 473.1 de la LIP, qui permet que des mesures budgétaires soient destinées à un transfert vers le budget des établissements d'enseignement.
- **Recommandation 10** : Que soit biffé le quatrième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 209.1, tel que modifié par le projet de loi qui indique que le plan d'engagement vers la réussite doit comporter tout autre élément déterminé par le ministre.
- **Recommandation 11** : Que les orientations et les objectifs du projet éducatif « tiennent compte » du plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire et non qu'ils soient cohérents avec ce plan et que le nouveau projet éducatif du centre « tienne compte » du plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire et non qu'il soit cohérent avec ce plan.
- **Recommandation 12** : Que soient retirés le cinquième alinéa du premier paragraphe de l'article 37, tel que modifié par le projet de loi n° 105, et le cinquième alinéa du premier paragraphe de l'article 97.1, tel que modifié par le projet de loi, qui se lisent comme suit : « les indicateurs utilisés pour mesurer l'atteinte des objectifs et des cibles visées ».
- **Recommandation 13** : Que soit retirée la référence à des cibles pour ne conserver que des orientations et des objectifs à l'article 459.2, tel que modifié par le projet de loi.
- **Recommandation 14** : Qu'un paragraphe soit ajouté à l'article 37 et à l'article 97.1 de la LIP. Ce paragraphe se lirait comme suit : « Les moyens prévus au projet éducatif sont élaborés avec la participation des membres du personnel de l'école. Les modalités de cette participation sont celles établies par les personnes intéressées lors d'assemblées générales convoquées à cette fin par le directeur de l'école ou, à défaut, celles établies par ce dernier. »
- **Recommandation 15** : Que soit précisé aux articles 74 et 109 de la LIP que les moyens prévus au projet éducatif, élaborés avec la participation des membres du personnel, sont approuvés par le conseil d'établissement.
- **Recommandation 16** : Que soit biffée la référence au projet éducatif aux articles 19 et 22 de la LIP, qui énoncent les droits et les devoirs du personnel enseignant.

- **Recommandation 17** : Que l'article 36.1 de la LIP soit maintenu afin d'assurer une large participation des acteurs de l'école à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation du projet éducatif et d'éviter que le conseil d'établissement ne soit juge et partie dans cette démarche.
- **Recommandation 18** : Que l'article 42 de la LIP soit modifié afin qu'une ou un membre substitut pour chaque catégorie de membres du conseil d'établissement puisse être nommé ou élu.
- **Recommandation 19** : Que la Loi soit clarifiée quant à l'opportunité de remplacer temporairement, soit pour la durée de l'année scolaire en cours, un siège du personnel scolaire vacant au conseil d'établissement par une personne représentante d'un autre corps d'emploi que celui initialement prévu.
- **Recommandation 20** : Que le principe de parité s'applique au conseil d'établissement des centres, comme il s'applique au conseil d'établissement des écoles à travers l'article 43 de la LIP.
- **Recommandation 21** : Que soit exclue de l'article 97.1 toute référence à l'adéquation formation-emploi.
- **Recommandation 22** : Que l'article 3 de la LIP soit modifié de manière à ce que le droit aux services éducatifs gratuits soit élargi aux élèves qui ne sont pas considérés comme résidents du Québec.

