



**Centrale des syndicats
du Québec**

CCE – 011M
C.P. – P.L. 12
Gratuité scolaire

**Centralisons
nos forces**

Projet de loi n° 12 : un grand pas en arrière pour l'égalité des chances

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 12 : Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité scolaire et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Mars 2019

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente près de 200 000 membres, dont plus de 125 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 10 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 des services éducatifs à la petite enfance, 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.

La Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ) regroupe 34 syndicats représentant quelque 63 000 enseignantes et enseignants de commissions scolaires de partout au Québec. Elle compte parmi ses membres du personnel enseignant de tous les secteurs : préscolaire, primaire, secondaire, formation professionnelle et formation générale des adultes. Elle est affiliée à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ).

Introduction

Nous reconnaissons d'emblée que les frais exigés aux parents, qui n'ont cessé d'augmenter depuis plusieurs années, ont entraîné des difficultés importantes pour les familles et pour les acteurs du milieu scolaire. Se pencher sur cette question était donc essentiel.

Toutefois, nous ne cacherons pas notre déception, car, bien que le projet de loi n° 12 apporte certaines précisions, le but poursuivi n'est pas celui que nous espérions. Les intentions du ministre sont claires : l'objectif n'est pas de réduire la facture des parents, mais de préciser ce qui est gratuit ou non, dans l'optique d'éviter un nouveau recours collectif. Nous attendions beaucoup plus de ce projet de loi. Nous espérons qu'il s'appuie sur une réflexion sur le fond de la question, soit l'accessibilité aux services éducatifs et le droit à la gratuité scolaire.

Par ailleurs, de nombreux problèmes ont été observés par le personnel enseignant au cours des dernières années. Les enseignantes et enseignants se sont régulièrement retrouvés dans des situations où l'autonomie professionnelle que leur garantit la Loi sur l'instruction publique (LIP), en ce qui concerne le choix du matériel nécessaire à leur enseignement, a été niée. Les changements proposés par le projet de loi n° 12 pourraient peut-être clarifier certaines situations ambiguës, mais il est trop tôt pour savoir à quel point ils permettront vraiment d'éviter les problèmes vécus.

Enfin, quelques précisions sont apportées par le projet de loi, mais plusieurs balises et plusieurs détails seront connus ultérieurement, lors de la publication des règlements. C'est donc sur une vue partielle du tableau que nous sommes appelés à nous prononcer. Nous commencerons par un commentaire général sur les valeurs et les principes fondamentaux qui devraient guider la réflexion et les travaux sur la portée du droit à la gratuité scolaire. Nous poursuivrons avec des commentaires spécifiques sur le contenu du projet de loi et terminerons en rappelant l'importance du respect de l'autonomie professionnelle du personnel enseignant dans le choix des manuels scolaires, du matériel didactique et de tout autre matériel nécessaire à l'enseignement et aux apprentissages des élèves.

1. L'affaiblissement des colonnes du temple

Notre système d'éducation repose sur des valeurs et des principes fondamentaux qu'il faut rappeler et défendre constamment. Ils doivent éclairer la prise de décisions et guider les actions. Ces valeurs et ces principes sont généralement reconnus par toutes et tous, et sont inscrits clairement dans des textes fondateurs et dans les encadrements légaux.

Au premier chef, on trouve le droit à l'éducation et le droit à une éducation gratuite. Ce principe est inscrit à l'article 26.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹ ainsi qu'à l'article 40 de la Charte des droits et libertés de la personne². Le droit à l'éducation est également reconnu par la LIP. L'article 1 de cette loi affirme le droit à l'éducation, alors que l'article 3 établit le principe général de gratuité des services éducatifs.

Le système éducatif québécois s'est aussi construit sur la base d'un autre principe fondamental. Ce principe, c'est celui de l'égalité des chances, autant en matière d'accessibilité que de réussite éducative. Il signifie, entre autres, que chaque élève puisse disposer des mêmes possibilités de développement et de réussite, peu importe les moyens financiers de ses parents. Cela implique que l'on doive favoriser certains élèves de manière à contrecarrer les écarts liés à leur origine sociale.

Le droit à l'éducation publique gratuite et le principe d'égalité des chances doivent être reconnus non seulement en principe, mais aussi en pratique. L'État, et plus particulièrement le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, a une responsabilité importante à cet égard. Parmi les motifs qui sous-tendent la mission du Ministère, on trouve le droit de tout enfant de bénéficier d'un système d'éducation qui favorise le plein épanouissement de sa personnalité³.

Or, des obstacles imposants se sont dressés en cours de route. On peut bien sûr faire référence au poids financier de plus en plus lourd que les parents ont dû assumer, au fil du temps, étant donné l'augmentation constante des frais qui leur étaient facturés. Cette situation viole le principe de gratuité scolaire et est source d'inégalités, voire de discrimination pour les familles moins bien nanties.

On pourrait aussi parler de la concurrence qui s'est cristallisée au fil du temps dans le système d'éducation et qui a des effets délétères pour les élèves moins favorisés sur le plan socioéconomique, entre autres. L'offre de projets pédagogiques particuliers, dont plusieurs exigent des parents qu'ils déboursent des frais, parfois très élevés, pour que leur enfant puisse y participer, érode le principe de gratuité scolaire et va à l'encontre du principe d'égalité des chances.

¹ Article 26.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite. »

² Article 40 de la Charte des droits et libertés de la personne : « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l'instruction publique gratuite. »

³ QUÉBEC (2018). *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, chapitre M-15, à jour au 31 décembre 2018*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/M-15].

La situation est de plus en plus préoccupante. Après avoir fait des pas importants en matière d'équité, le Québec tend à reculer, comme l'a démontré le Conseil supérieur de l'éducation dans son dernier rapport sur l'état et les besoins de l'éducation⁴.

Pour nous, la réflexion portant sur les contributions financières se devait d'être faite dans une perspective large. C'est d'ailleurs l'une des préoccupations que nous avons soulevées lors de la consultation de décembre dernier, qui faisait consensus auprès des autres partenaires présents. **Cette réflexion aurait dû viser le renforcement des principes fondateurs que sont l'accès à une éducation publique gratuite et l'égalité des chances.**

Or, le projet de loi n^o 12 ne répond pas à cette visée. Au lieu de renforcer ces principes, il les affaiblit davantage. En effet, il ne vise pas à alléger le fardeau financier des parents⁵, chose pour le moins surprenante pour un gouvernement qui se veut le défenseur des familles de la classe moyenne. Il cherche à limiter le droit à l'accès à des services éducatifs gratuits et va à l'encontre de l'égalité des chances. Ainsi, les contributions financières exigées aux parents continueront d'être une dépense démesurée pour certaines familles, particulièrement celles de condition sociale modeste. Le projet de loi vient aussi consacrer l'accès inégal à des projets pédagogiques particuliers en fonction de la capacité de payer des parents.

Il s'agit donc pour nous d'un projet de loi qui nie le principe de gratuité scolaire et qui ne tient aucunement compte des conséquences pour les familles de condition sociale modeste. Par conséquent, il est source d'inégalités.

2. Commentaires spécifiques sur le contenu du projet de loi

Nous nous attarderons maintenant aux articles du projet de loi n^o 12 pour faire part de nos préoccupations et émettre des recommandations pour la plupart de ces articles.

⁴ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2016). *Remettre le cap sur l'équité : rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2014-2016*, Québec (septembre), 100 p. Également disponible en ligne : [cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0494.pdf].

⁵ Le gouvernement s'appuie sur un sondage mené auprès de la population pour justifier le maintien des frais scolaires. Nous avons de sérieuses réserves sur la pertinence de prendre appui sur ce sondage. D'abord, parmi les principes proposés aux personnes répondantes, aucun ne concernait la gratuité, ce qui est pour nous un biais important. Ensuite, nous pouvons nous interroger sur le profil des personnes répondantes. Dans quelle mesure les familles de milieu défavorisé ont-elles été représentées dans l'échantillon? Enfin, une consultation en ligne comportant un biais important peut-elle vraiment justifier l'affaiblissement des principes fondamentaux sur lesquels s'est construit notre système d'éducation? Autant de questions qui nous laissent perplexes et qui nous font douter de la pertinence réelle de cette consultation pour justifier la légitimation de certains frais scolaires.

2.1 L'article 1 du projet de loi n° 12

Cet article vient modifier l'article 3 de la LIP, qui établit le principe général de gratuité des services éducatifs, incluant les services d'enseignement, les services éducatifs complémentaires et les services particuliers. Le projet de loi propose l'insertion d'un alinéa qui se lirait comme suit :

Le droit à la gratuité des services éducatifs prévu au présent article ne s'étend pas aux services dispensés dans le cadre de projets pédagogiques particuliers et aux activités scolaires déterminés par règlement du ministre, dans la mesure et aux conditions qui y sont prévues.

À ce propos, nous voulons soulever trois préoccupations importantes. La première concerne l'accès aux projets pédagogiques particuliers, la seconde concerne les activités scolaires et la troisième se rapporte à l'accessibilité aux services éducatifs complémentaires.

Allons-y de notre **première préoccupation**, de laquelle découleront deux recommandations. Selon la LIP actuelle, l'admission et l'inscription à un projet pédagogique particulier devraient être gratuites puisqu'il s'agit d'un service éducatif. Malgré cela, la participation à bon nombre de projets exige des parents qu'ils déboursent des frais, parfois très élevés. Ainsi, un élève qui aimerait participer à un projet qui répond à ses intérêts et qui serait susceptible de nourrir sa motivation et son sentiment d'appartenance à l'école pourrait ne pas y avoir accès, puisque ses parents ne seraient pas en mesure de payer la note.

Une étude menée en 2015 a d'ailleurs mis en évidence la tendance vers une concentration des élèves issus de milieux défavorisés dans la classe régulière. L'étude indique en effet que l'on trouve des taux plus élevés d'élèves issus de milieux défavorisés et d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA) dans les classes régulières, comparativement aux classes de vocation⁶.

Il y a là un problème fondamental. Les frais exigés pour participer à un projet pédagogique particulier vont à l'encontre du principe de gratuité scolaire et introduisent une sélection des élèves selon la capacité financière de leurs parents. La révision de la LIP relativement aux contributions financières exigées aux parents aurait été l'occasion de se pencher sur cette question afin de corriger les inégalités découlant de la prolifération des projets pédagogiques particuliers.

Ce n'est malheureusement pas dans cette optique que le projet de loi a été pensé. Au contraire, le changement proposé à l'article 3 de la LIP vient exclure ces projets

⁶ MARCOTTE-FOURNIER, Alain Guillaume (2015). « Ségrégation scolaire et différenciation curriculaire au Québec », *Revue canadienne des jeunes chercheur(e)s en éducation*, [En ligne], Hors série (août), 9 p. [journalhosting.ucalgary.ca/index.php/cjnse/article/view/30656].

du droit à la gratuité. On vient donc légitimer ces frais, plutôt que de protéger les principes de gratuité et d'égalité des chances.

Dans ce contexte, ce sont les établissements qui se retrouvent à porter seuls la responsabilité de trouver des solutions pour soutenir les familles qui ont du mal à assumer les coûts ou qui ne le peuvent tout simplement pas (ex. : paiement étalé, recours à des organismes d'entraide, fondations, etc.). Ce genre de mesure ne peut régler les problèmes d'inégalités. D'une part, la crainte de la stigmatisation fera toujours en sorte que certaines familles préféreront ne pas se prévaloir de cette aide. D'autre part, les formes d'aide étant très variables d'un milieu à l'autre, les inégalités persistent. En somme, bien que les établissements puissent contribuer à atténuer les inégalités, ils ne peuvent en porter seuls la responsabilité. Celle de l'État, à ce chapitre, demeure essentielle et doit être pleinement assumée.

En ce sens, nous recommandons de retirer l'article 1 du projet de loi n° 12 afin d'assurer la gratuité des projets pédagogiques particuliers. C'est d'ailleurs ce qu'un groupe d'experts et d'acteurs du réseau scolaire recommande, à la suite de la conférence de consensus sur la mixité sociale et scolaire tenue l'automne dernier⁷.

Nous invitons plutôt le gouvernement à se pencher sur le développement et la mise en œuvre des projets pédagogiques particuliers pour faire en sorte de lever les barrières à la participation des élèves de milieu défavorisé à ces projets. L'accès gratuit aux projets pédagogiques particuliers ne permettra pas de régler l'ensemble des problèmes. Ce chantier devrait, bien sûr, prendre en compte l'ensemble des pratiques qui font obstacle à la participation de certains élèves aux projets pédagogiques particuliers, comme les pratiques sélectives basées sur les résultats scolaires. Il devrait permettre plus largement une analyse sérieuse de la dynamique de concurrence qui s'est cristallisée au sein du système d'éducation et de ses conséquences, notamment en matière de mixité sociale et scolaire. Surtout, il devra déboucher sur des gestes concrets permettant d'en arriver à une véritable mixité au sein des classes et des établissements. Encourager la mixité sociale et scolaire permet d'offrir aux élèves un contexte favorable à l'apprentissage, sert le vivre-ensemble et, en bout de piste, renforce l'équité du système scolaire.

⁷ DION-VIENS, Daphnée (2019). « École publique : la gratuité réclamée dans les programmes particuliers », *Le Journal de Québec*, [En ligne] (11 mars). [journaldequebec.com/2019/03/11/plaidoyer-pour-une-ecole-publique-gratuite-pour-tous].

Recommandation 1

Que l'article 1 du projet de loi n° 12 soit retiré et que soit précisé à l'article 3 de la LIP qu'à titre de service éducatif, les projets pédagogiques particuliers sont couverts par la gratuité.

Recommandation 2

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur adopte une politique gouvernementale afin :

- De définir clairement ce qu'est un projet pédagogique particulier;
- De mettre en place les outils requis pour faire l'inventaire des projets pédagogiques particuliers;
- D'établir les principes devant guider la mise en place des projets pédagogiques particuliers, fondés sur l'équité entre écoles, entre groupes et entre élèves, et les actions à poser.

Allons-y maintenant de notre **seconde préoccupation**, de laquelle découleront deux autres recommandations. Actuellement, la LIP permet que les services éducatifs prévus au calendrier scolaire des élèves établi par la commission scolaire puissent comprendre des sorties et des activités éducatives qui, de ce fait, sont visées par le droit à la gratuité. En plus d'avoir une portée sur les apprentissages, elles favorisent le développement personnel et social de l'élève. Elles sont, par conséquent, essentielles et se doivent d'être accessibles à tous les élèves.

Le changement proposé par l'article 1 du projet de loi vient inscrire la possibilité d'exiger des frais pour des activités scolaires. Bien que l'expression *activités scolaires* ne soit pas définie, nous pouvons penser qu'elle réfère essentiellement aux sorties scolaires. Si la notion d'activités scolaires devait être inscrite dans la LIP, nous croyons qu'elle devra être clairement définie, sinon elle pourrait être interprétée de façon très large et mener à la tarification de multiples services. Pour éviter toute confusion, l'expression *activités scolaires* devrait être circonscrite aux sorties scolaires à caractère éducatif et à certaines activités s'apparentant à ces sorties, mais offertes en classe ou à l'école (ex. : une troupe de théâtre qui se rend dans l'école). En aucun cas, une activité scolaire ne devrait englober un service complémentaire prévu au régime pédagogique.

Le changement proposé par l'article 1 du projet de loi permettrait d'exiger des frais pour des activités scolaires. Afin d'assurer l'accès à ces activités, le ministre dit vouloir offrir deux sorties annuellement pour les élèves du primaire et du secondaire⁸. Cette idée soulève plusieurs questions. Le financement de ces

⁸ CHOUINARD, Tommy (2019). « Éducation : les parents acceptent la facture actuelle, dit Roberge », *La Presse*, [En ligne] (21 février). [lapresse.ca/actualites/education/201902/21/01-5215642-education-les-parents-acceptent-la-facture-actuelle-dit-roberge.php].

activités tiendra-t-il compte de l'éloignement géographique, de la taille de l'école? Quelles balises guideraient la mise en place de cette mesure? Quoi qu'il en soit, était-il nécessaire de changer la LIP pour ce faire? Si cet engagement ne se réalise pas, ou qu'il prend fin, le changement proposé à la LIP engendrera assurément des situations problématiques, puisque ces activités feraient alors l'objet de frais, et le Ministère n'aurait plus de responsabilité à cet égard. Il reviendrait donc aux parents d'assumer l'ensemble des coûts. Ou encore, les sorties pourraient être limitées ou carrément ne pas avoir lieu. C'est pourquoi nous croyons que les activités scolaires à caractère éducatif doivent être gratuites et qu'un financement adéquat doit leur être consacré.

Recommandation 3

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur définisse clairement l'expression *activités scolaires*, en limitant la portée de cette définition aux sorties scolaires à caractère éducatif et à certaines activités s'apparentant à ces sorties, mais offertes en classe ou à l'école.

Recommandation 4

Que l'article 1 du projet de loi n° 12 soit retiré afin que les activités scolaires ne soient pas exclues de la gratuité scolaire et qu'un financement suffisant soit consacré à la réalisation de ces activités.

Enfin, notre **troisième préoccupation** débouchera elle aussi sur la formulation d'une recommandation. Lors de la consultation de décembre dernier, nous avons affirmé que la réflexion sur les contributions financières exigées des parents devait aussi prendre en considération l'accessibilité aux services éducatifs, cette accessibilité étant un préalable à leur gratuité. En effet, plusieurs constats, dont certains relevés par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), démontrent que l'accès aux services éducatifs n'est pas assuré et que, dans plusieurs cas, cela peut avoir des effets discriminatoires.

Comme on peut le lire dans le rapport de la CDPDJ publié en avril 2018, « entre 2001 et 2016, la clientèle globale des commissions scolaires a connu une baisse de 9 %. Cependant, pour les élèves HDAA, une dynamique inverse a pu être observée : cette clientèle a connu une croissance de 71,8 %⁹ ». L'adéquation entre le niveau de ressources et le niveau de besoins des élèves n'est clairement pas assurée, et ce, dans tous les secteurs d'enseignement (préscolaire, primaire, secondaire, formation professionnelle, formation générale des adultes). Le manque d'accès aux services éducatifs complémentaires engendre aussi de la

⁹ QUÉBEC. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018). *Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique : document synthèse*, [En ligne] (avril), p. 10. [cdpdj.qc.ca/Publications/etude_inclusion_EHDAA_synthese.pdf].

discrimination en fonction de facteurs socioéconomiques (ex. : faute de ressources, des parents se tournent vers le secteur privé pour obtenir des services d'évaluation, alors que d'autres n'en ont pas les moyens) et des régions (ex. : selon la commission scolaire où l'on se trouve, l'accès aux services éducatifs complémentaires peut être différent).

Nous croyons qu'il demeure légitime de se demander ce qui sera fait par le gouvernement pour garantir l'accès à tous les services éducatifs prévus à la LIP. Une solution doit être trouvée rapidement pour contrer toute discrimination et s'assurer d'un niveau de ressources suffisant et stable qui est en adéquation avec les besoins des élèves et qui répond ainsi aux obligations de la LIP et de la Charte des droits et libertés de la personne. Il s'agit d'un chantier majeur et complexe, mais incontournable.

Recommandation 5

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur mène des travaux visant à assurer l'accessibilité aux services éducatifs complémentaires pour garantir l'accès à tous les services éducatifs prévus à la LIP.

2.2 L'article 2 du projet de loi n° 12

Cet article vient modifier l'article 7 de la LIP pour préciser, dans une certaine mesure, la portée du droit à la gratuité.

La première modification énonce le droit à la gratuité des manuels scolaires et du matériel didactique requis non seulement pour l'enseignement des programmes, mais aussi pour l'application des programmes d'activités. Cet ajout vient donc affirmer le droit à la gratuité scolaire pour l'éducation préscolaire, ce qui nous semble judicieux.

La troisième modification proposée à l'article 7 vient préciser que la matière première nécessaire à l'enseignement de certaines matières fait partie du matériel didactique et que, par conséquent, elle doit être offerte gratuitement. Le personnel enseignant se voit reconnaître une autonomie individuelle et collective lui permettant de juger de ce qui est le mieux, en matière de matériel didactique, pour soutenir son enseignement et les apprentissages des élèves. Selon l'article 96.15 de la LIP, la direction approuve, sur proposition du personnel enseignant et dans le cadre du budget de l'école, le choix du matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études.

Malheureusement, cette autonomie s'est effritée sérieusement au cours des dernières années. En effet, des enseignantes et enseignants se sont vu refuser du matériel pourtant essentiel aux apprentissages de leurs élèves, comme du matériel artistique ou scientifique, puisque les budgets étaient insuffisants. Ils se sont

trouvés devant un choix difficile à faire : laisser tomber ce matériel ou en assumer eux-mêmes les coûts.

Le fait d'inscrire clairement dans la LIP que ce type de matériel fait partie du matériel didactique pourra probablement aider les enseignantes et enseignants à faire valoir l'importance de rendre ces outils disponibles. Toutefois, des budgets suffisants devront aussi être alloués pour que le personnel enseignant ait tout ce dont il a besoin pour enseigner. Sinon, cette modification à la LIP ne règlera pas les problèmes observés.

Recommandation 6

Que des budgets suffisants soient rendus disponibles, notamment pour le matériel de laboratoire, d'éducation physique et d'arts que les enseignantes et enseignants jugent essentiel à leur enseignement. Que ces budgets soient inscrits aux règles budgétaires en tant que mesure protégée.

Par ailleurs, l'article 2 du projet de loi n° 12 maintient l'exclusion du droit à la gratuité pour les documents dans lesquels l'élève écrit, dessine ou découpe (article 7 de la LIP). Pour éviter que des situations problématiques comme celles observées dans certains milieux ne se reproduisent (voir l'exemple présenté plus bas), nous recommandons de faire une exception pour les cahiers d'exercices utiles à l'enseignement. C'est donc dire que ces cahiers devraient être considérés comme du matériel didactique gratuit.

Dans certains milieux, une application parfois excessive des encadrements a fait en sorte que des cahiers d'exercices, dans lesquels une quantité trop importante de contenu pédagogique était incluse, ne pouvaient s'ajouter à la liste de matériel à acheter par les parents. Ces cahiers d'exercices, faisant d'ailleurs souvent partie de la liste autorisée par le Ministère, doivent alors être passés au peigne fin, page par page, pour établir la proportion de contenu pédagogique s'y trouvant. Au-delà d'une certaine proportion – qui semble d'ailleurs ne reposer sur aucune assise claire – on ne peut faire payer aux parents ces cahiers d'exercices, puisque ceux-ci ne sont plus considérés comme du matériel dans lequel l'élève dessine, découpe ou écrit, et ne peuvent pas non plus être achetés par la commission scolaire, par manque de financement.

Nous croyons que le fait de rendre les cahiers d'exercices gratuits, comme les manuels scolaires, permettrait de régler ce genre de problème, et ce, à l'avantage autant des parents que du personnel enseignant. Les budgets suffisants devront toutefois être au rendez-vous pour éviter que le personnel enseignant ne se voie contraint de n'utiliser que des cahiers « maison » faute de ressources financières. Ce genre de situation ne permet plus au personnel enseignant de faire des choix parmi les cahiers disponibles, dont certains sont excellents, en plus d'alourdir considérablement sa tâche.

Recommandation 7

Que l'article 7 de la LIP soit modifié par l'insertion, après le premier alinéa, du texte suivant : « Le matériel didactique visé au premier alinéa comprend notamment **les cahiers d'exercices**, le matériel de laboratoire, d'éducation physique et d'arts. »

Recommandation 8

Que le gouvernement garantisse des budgets suffisants pour l'achat des cahiers d'exercices et qu'il en fasse une mesure protégée des règles budgétaires.

2.3 L'article 4 du projet de loi n° 12

Actuellement, le conseil d'établissement est responsable d'approuver la liste de fournitures scolaires. L'article 4 du projet de loi modifie cet article afin que le conseil d'établissement approuve la liste de matériel d'usage personnel qui contient des éléments supplémentaires, en plus des crayons, des papiers et des autres objets de même nature.

Pour l'instant, la liste de crayons, de papiers et d'autres objets de même nature est préparée par la direction d'établissement, sur la base de la politique de la commission scolaire relative aux contributions financières exigées aux parents. La LIP ne prévoit donc pas la participation du personnel enseignant à l'élaboration de cette liste. Or dans les faits, celle-ci est élaborée par le personnel enseignant.

Dans un souci de cohérence et afin de reconnaître la contribution du personnel enseignant, cette liste devrait être élaborée avec la participation de celui-ci.

Recommandation 9

Que le texte suivant soit ajouté à la fin du deuxième alinéa de l'article 77.1 de la LIP, tel que modifié par l'article 4 du projet de loi n° 12 : « Cette liste est élaborée avec la participation du personnel enseignant. »

2.4 L'article 6 du projet de loi n° 12

L'article 6 du projet de loi vient ajouter dans la LIP une nouvelle responsabilité pour la commission scolaire, soit celle de veiller « à ce que ses écoles et ses centres de formation professionnelle respectent les conditions applicables aux contributions financières exigées et s'abstiennent, en toute circonstance, d'exiger le paiement de frais contraires à la loi, dont des frais de nature administrative ».

Nous voyons d'un bon œil cet ajout qui vise à s'assurer que la LIP est respectée afin d'éviter que des parents en viennent à devoir prendre en charge des frais qu'ils ne devraient pas assumer. Cependant, pour que soit respecté de manière pleine et

entière le droit à la gratuité scolaire, des ressources suffisantes doivent être consenties au réseau de l'éducation. Il ne faut pas oublier que les compressions majeures qu'a subies le réseau scolaire durant de nombreuses années ne donnaient tout simplement plus la marge de manœuvre suffisante pour assurer l'accès à tous les services éducatifs et pour assumer les frais liés aux activités et au matériel nécessaires à l'enseignement. Il n'est pas étonnant que, dans ce contexte, les commissions scolaires ainsi que les établissements se soient vus dans l'obligation de recourir de plus en plus à la tarification pour compenser les pertes encourues.

Les commissions scolaires ont la responsabilité de s'assurer du respect du droit à la gratuité. Le gouvernement a la responsabilité de s'assurer que le réseau disposera des ressources suffisantes pour garantir le droit à la gratuité.

Recommandation 10

Que le gouvernement assure au réseau scolaire un financement à la hauteur des besoins de ce dernier afin de respecter le droit à la gratuité scolaire.

2.5 L'article 10 du projet de loi n° 12

L'article 10 du projet de loi vient inscrire dans la LIP certaines dispositions qui étaient contenues dans le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire. C'est le cas du comité de parents du service de garde (article 18 du règlement). Alors qu'actuellement le conseil d'établissement a la possibilité de créer un tel comité s'il le juge nécessaire, il aurait désormais l'obligation de le faire si des parents lui en font la demande.

Nous comprenons l'intention d'assurer la formation du comité si cela répond à un besoin exprimé par les parents. Toutefois, nous considérons que le mode de fonctionnement actuel permet déjà de répondre à ce besoin. Au conseil d'établissement, les parents ont un rôle de représentation de l'ensemble des parents de l'école. Si ceux-ci expriment le besoin de mettre en place un comité de parents du service de garde, les représentantes et représentants des parents au conseil d'établissement devraient porter cette demande à l'attention des membres du conseil. Ces derniers prendront une décision à cet égard, décision qui aura fait l'objet de discussions enrichies des perspectives de tous les membres du conseil.

En somme, le changement proposé à la LIP représente pour nous une négation du rôle du conseil d'établissement, en plus de soustraire à la discussion la décision de former ce comité.

Recommandation 11

Que l'article 10 du projet de loi soit modifié comme suit :

Lorsque des services de garde sont ainsi assurés et que des parents lui en font la demande, le conseil d'établissement **peut former** un comité de parents du service de garde composé du responsable du service de garde et de trois à cinq parents élus par et parmi les parents d'élèves qui fréquentent ce service.

Ce comité peut faire au directeur de l'école, au conseil d'établissement et à la commission scolaire ses recommandations à l'égard des services de garde, notamment sur les contributions financières exigées pour ces services.

Comme le prévoyait l'article 18 du Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, ce comité serait composé de la personne responsable du service de garde et de trois à cinq parents élus par et parmi les parents d'élèves qui fréquentent ce service. Nous voulons rappeler que la tâche de la technicienne en service de garde (TSG) est déjà bien chargée. Lorsqu'elle doit participer à un tel comité, il faut que les conditions gagnantes soient mises en place, que ce soit une compensation par le biais de reconnaissance de temps ou l'aide d'une éducatrice en service de garde, classe principale.

Enfin, nous avons bon espoir que le projet de loi s'attarde aussi au problème des services de garde « à deux vitesses » pour reprendre le titre d'un article publié dans la presse écrite en décembre dernier¹⁰. Aucune disposition du projet de loi ne nous laisse croire que cela ait fait partie de la réflexion. Pourtant, les problèmes sont bien réels. Lors de journées pédagogiques, des enfants ont la possibilité de participer à des activités (ex. : parc aquatique, zoo, cinéma), alors que d'autres doivent demeurer à l'école ou à la maison, car leurs parents ne sont pas en mesure d'assumer les coûts, souvent élevés, de ces sorties.

Recommandation 12

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur reconnaisse l'importance des sorties dans les services de garde scolaires pour le développement global de l'enfant et agisse pour régler le problème des services de garde à deux vitesses.

¹⁰ FORTIER, Marco (2018). « Des services de garde à “deux vitesses” dans les écoles », *Le Devoir*, [En ligne] (27 décembre). [ledevoir.com/societe/education/544339/des-services-de-garde-a-deux-vitesses].

2.6 L'article 13 du projet de loi n° 12

L'article 13 du projet de loi vient donner au ministre un nouveau pouvoir réglementaire. Ainsi, plusieurs balises et plusieurs détails seront connus ultérieurement en ce qui concerne l'application du droit à la gratuité pour les projets pédagogiques particuliers, les activités scolaires, le matériel didactique, le matériel d'usage personnel et le service de surveillance du midi.

Le pouvoir que le ministre s'octroie avec ce nouvel article est grand et, nous semble-t-il, ouvre la porte à une application fort variable du droit à la gratuité. À cet égard, nous sommes particulièrement préoccupés par deux éléments. Le premier concerne les exclusions à la gratuité pour « les services dispensés dans le cadre du projet pédagogique particulier et les activités scolaires auxquels ne s'applique pas le droit à la gratuité des services éducatifs ». Nous avons précédemment recommandé que les projets pédagogiques particuliers et les activités scolaires soient couverts par la gratuité. En ce sens, nous recommandons que soit retiré du projet de loi l'alinéa de l'article 13 qui fait référence à ces éléments.

Le second élément qui nous préoccupe concerne la possibilité pour le ministre d'établir des exceptions à la gratuité du matériel didactique. Le matériel didactique qui prend la forme d'un document dans lequel l'élève écrit, dessine ou découpe est déjà exclu de la gratuité. Nous nous interrogeons sur les exceptions qui pourraient être ajoutées. Le matériel didactique étant requis pour l'enseignement, ces exceptions à la gratuité devraient être limitées le plus possible.

Recommandation 13

Que soient retirés les premier et second alinéas de l'article 13 du projet de loi n° 12.

En outre, le règlement que le ministre pourrait édicter en vertu du nouvel article 457.2, s'il était adopté tel quel, touchera des points importants. Vu l'importance de cette pièce réglementaire, elle devrait être soumise à la consultation. Or, nous avons constaté que ce règlement ne sera pas soumis aux dispositions des articles 8 et 17 de la Loi sur les règlements. L'article 8 de cette loi énonce que tout projet de règlement est publié à la *Gazette officielle du Québec*. Soustraire le premier règlement édicté en vertu du nouvel article 457.2.1 à cette publication écarte donc la possibilité de faire la consultation de 45 jours prévue au règlement.

Même si nous savons, d'une part, qu'il est possible de se soustraire à la Loi sur les règlements et, d'autre part, que le temps presse puisque les conseils d'établissement devront approuver bientôt les listes de matériel, nous considérons que, vu l'importance du règlement qui sera édicté, un processus de consultation demeure nécessaire.

Recommandation 14

Que le gouvernement publie le premier règlement édicté en vertu du nouvel article 457.2.1 qui découlerait de l'adoption du projet de loi n° 12 dans la *Gazette officielle du Québec*, de manière à permettre une consultation sur ce règlement.

3. Reconnaissance et respect de l'autonomie professionnelle du personnel enseignant

Comme nous l'avons vu précédemment, la LIP reconnaît au personnel enseignant une autonomie professionnelle individuelle et collective quant au choix des manuels scolaires et du matériel didactique (article 96.15 de la LIP). Ces dernières années, le manque de financement pour assurer la gratuité du matériel nécessaire à l'enseignement, combiné au recours collectif sur les frais exigés des parents, a entraîné des situations problématiques où l'autonomie professionnelle du personnel enseignant a été entravée. Les changements proposés à la LIP permettront-ils de régler les situations problématiques observées et de respecter dans les faits l'autonomie professionnelle du personnel enseignant reconnue sur papier? C'est à l'usage que nous le verrons.

Nous souhaitons faire part de nos inquiétudes relativement à une déclaration du ministre rapportée dans la presse écrite. Cette déclaration concerne l'utilisation des outils numériques et elle va comme suit : « Quand une école fait le choix de mettre de côté les manuels scolaires papier pour utiliser des manuels scolaires numériques, à ce moment-là, l'outil, que ce soit la tablette ou l'ordinateur, doit être fourni à l'école¹¹. » Soit! Mais cela ne peut se faire au détriment des choix pédagogiques faits par les enseignantes et enseignants. Rappelons que l'article 19 de la LIP énonce le droit pour le personnel enseignant de prendre les modalités d'intervention pédagogique qu'il juge pertinentes eu égard aux besoins et aux objectifs fixés pour chaque groupe ou pour chaque élève qui lui est confié. L'autonomie professionnelle du personnel enseignant se doit d'être respectée : c'est incontournable.

4. Conclusion

Nous déplorons le fait que le projet de loi n'ait pas permis une réflexion en profondeur sur l'accessibilité aux services éducatifs et au droit à la gratuité scolaire. Le projet de loi cherche à légitimer des frais qui sont actuellement illégaux, et ce, sans égard aux conséquences que cela peut avoir pour les familles de milieu

¹¹ CLOUTIER, Patricia (2019). « Frais scolaires : une liste claire pour la prochaine rentrée », *Le Soleil*, [En ligne] (21 février). [lesoleil.com/actualite/politique/frais-scolaires-une-liste-claire-pour-la-prochaine-rentree-a89a303d03167bccbae6df520e3dae65].

défavorisé. Bien que l'on dise vouloir se prémunir d'un nouveau recours collectif, le problème de fond ayant mené à ce recours n'a pas été abordé de front.

Qui plus est, le droit à la gratuité étant déjà abondamment contourné en raison d'un manque chronique de financement, le projet de loi aurait dû réaffirmer le principe de gratuité et proposer des dispositions assurant son respect. Parallèlement à cela, le gouvernement devrait remédier à la situation, aussi, en ajoutant des budgets suffisants. Au lieu de cela, le gouvernement annihile le principe de gratuité en entérinant légalement une pratique discriminatoire et inégalitaire.

Enfin, au-delà des changements législatifs qui pourraient être apportés, il y aura toujours un défi d'application des encadrements légaux. C'est pourquoi nous croyons qu'il est important de poursuivre la conversation à ce sujet, lors du dépôt des projets de règlement et au-delà.

Liste des recommandations

Recommandation 1

Que l'article 1 du projet de loi n° 12 soit retiré et que soit précisé à l'article 3 de la LIP qu'à titre de service éducatif, les projets pédagogiques particuliers sont couverts par la gratuité.

Recommandation 2

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur adopte une politique gouvernementale afin :

- De définir clairement ce qu'est un projet pédagogique particulier;
- De mettre en place les outils requis pour faire l'inventaire des projets pédagogiques particuliers;
- D'établir les principes devant guider la mise en place des projets pédagogiques particuliers, fondés sur l'équité entre écoles, entre groupes et entre élèves, et les actions à poser.

Recommandation 3

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur définisse clairement l'expression *activités scolaires*, en limitant la portée de cette définition aux sorties scolaires à caractère éducatif et à certaines activités s'apparentant à ces sorties, mais offertes en classe ou à l'école.

Recommandation 4

Que l'article 1 du projet de loi n° 12 soit retiré afin que les activités scolaires ne soient pas exclues de la gratuité scolaire et qu'un financement suffisant soit consacré à la réalisation de ces activités.

Recommandation 5

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur mène des travaux visant à assurer l'accessibilité aux services éducatifs complémentaires pour garantir l'accès à tous les services éducatifs prévus à la LIP.

Recommandation 6

Que des budgets suffisants soient rendus disponibles, notamment pour le matériel de laboratoire, d'éducation physique et d'arts que les enseignantes et enseignants jugent essentiel à leur enseignement. Que ces budgets soient inscrits aux règles budgétaires en tant que mesure protégée.

Recommandation 7

Que l'article 7 de la LIP soit modifié par l'insertion, après le premier alinéa, du texte suivant : « Le matériel didactique visé au premier alinéa comprend notamment **les cahiers d'exercices**, le matériel de laboratoire, d'éducation physique et d'arts. »

Recommandation 8

Que le gouvernement garantisse des budgets suffisants pour l'achat des cahiers d'exercices et qu'il en fasse une mesure protégée des règles budgétaires.

Recommandation 9

Que le texte suivant soit ajouté à la fin du deuxième alinéa de l'article 77.1 de la LIP, tel que modifié par l'article 4 du projet de loi n° 12 : « Cette liste est élaborée avec la participation du personnel enseignant. »

Recommandation 10

Que le gouvernement assure au réseau scolaire un financement à la hauteur des besoins de ce dernier afin de respecter le droit à la gratuité scolaire.

Recommandation 11

Que l'article 10 du projet de loi soit modifié comme suit :

Lorsque des services de garde sont ainsi assurés et que des parents lui en font la demande, le conseil d'établissement **peut former** un comité de parents du service de garde composé du responsable du service de garde et de trois à cinq parents élus par et parmi les parents d'élèves qui fréquentent ce service.

Ce comité peut faire au directeur de l'école, au conseil d'établissement et à la commission scolaire ses recommandations à l'égard des services de garde, notamment sur les contributions financières exigées pour ces services.

Recommandation 12

Que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur reconnaisse l'importance des sorties dans les services de garde scolaires pour le développement global de l'enfant et agisse pour régler le problème des services de garde à deux vitesses.

Recommandation 13

Que soient retirés les premier et second alinéas de l'article 13 du projet de loi n° 12.

Recommandation 14

Que le gouvernement publie le premier règlement édicté en vertu du nouvel article 457.2.1 qui découlerait de l'adoption du projet de loi n° 12 dans la *Gazette officielle du Québec*, de manière à permettre une consultation sur ce règlement.

