



Confédération des syndicats nationaux

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)
à la Commission de la culture et de l'éducation
sur le projet de loi n° 40
*Loi modifiant principalement
la Loi sur l'instruction publique relativement
à l'organisation et à la gouvernance scolaires*

Le 4 novembre 2019

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Téléc. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Démocratie scolaire en péril.....	7
Centralisation et concentration des pouvoirs au ministère de l'Éducation	9
Iniquité	11
Conclusion	13

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 500 syndicats. Elle regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4 500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La Fédération des employées et employés de services publics (FEESP-CSN) compte plus de 425 syndicats affiliés représentant environ 60 000 membres œuvrant dans le domaine des services publics et parapublics.

Plus précisément dans les commissions scolaires, la FEESP-CSN représente environ 30 000 employé-es de soutien présents dans 31 commissions scolaires francophones et 2 commissions scolaires anglophones. C'est le plus grand regroupement d'employé-es de soutien des commissions scolaires au Québec. On y retrouve les catégories d'emplois de soutien : le personnel administratif, le soutien direct à l'élève, les services de garde et le soutien manuel.

Au Québec, les dernières décennies ont été marquées par des politiques d'austérité et de compressions budgétaires significatives. Les commissions scolaires n'y ont pas échappé. En effet, les crédits alloués aux commissions scolaires entre 2003 et 2018 n'ont pas permis de combler l'augmentation des coûts de système¹. Ainsi, le niveau de leur financement n'a pas suivi l'évolution du coût des engagements qu'elles devaient remplir, ne leur permettant pas de couvrir les coûts associés à la simple reconduction des services qu'elles devaient offrir. Cela est d'autant plus problématique dans un contexte où le nombre d'élèves avec des besoins particuliers est en hausse constante, où les employé-es de soutien sont déjà en surcharge de travail et où le réseau peine à attirer et à garder son personnel.

Par ailleurs, les fusions des commissions scolaires de 1998 ont réduit leur nombre de 156 à 72 et les réformes du système se sont succédé. Mentionnons particulièrement celle de 2008 qui a décuplé le nombre de redditions de comptes exigé par le ministère de l'Éducation. Tout cela, en plus du sous-financement chronique, a engendré une perte de proximité entre les électeurs et leurs commissaires scolaires, une augmentation de la charge et des responsabilités dans chaque commission scolaire ainsi qu'une augmentation considérable des tâches administratives dans les écoles. En conséquence, ce contexte nous mène aujourd'hui aux problèmes que nous connaissons : les commissions scolaires peinent à répondre à la demande; nos écoles tombent en ruine; les élèves ont de la difficulté à obtenir les services auxquels ils ont droit, et les travailleuses et travailleurs, dont les employé-es de soutien que nous représentons, qui portent le réseau à bout de bras sont épuisés. En bref, les problèmes sont multiples et bien réels.

¹ Eve-Lyne COUTURIER et Philippe HURTEAU (2018), *Conditions de travail et compressions budgétaires, Portrait de la situation dans les écoles du Québec*, IRIS.

Au-delà des élections scolaires

Lors de la dernière campagne électorale, la CAQ a annoncé sa volonté de faire de l'éducation sa priorité ainsi que de mettre le bien-être et le développement des élèves au cœur de ses préoccupations. À ce titre, nous saluons l'augmentation de près de 8 % consentie à l'éducation préscolaire et l'enseignement secondaire dans les crédits alloués au ministère de l'Éducation, ainsi que les améliorations apportées aux règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires pour les années 2018-2019 à 2020-2021. De même, nous tenons à saluer les réinvestissements substantiels au Plan québécois des infrastructures 2019-2029 consacrés au secteur de l'éducation. Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction, mais nous espérons toutefois que ces engagements ne seront pas que des vœux pieux. Or, pour la CSN, le projet de loi n° 40, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, ne permettra pas d'améliorer l'état des choses, bien au contraire.

Plutôt que de s'attaquer aux problèmes criants du monde de l'éducation, le gouvernement décide de bouleverser des structures, certes imparfaites, mais utiles, en mettant la hache dans la démocratie, en centralisant à outrance les pouvoirs au sein du ministère de l'Éducation et en exacerbant l'iniquité scolaire.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec mette sur pied une réelle consultation sur l'école publique.
--

Démocratie scolaire en péril

La CSN s'est maintes fois prononcée en faveur du maintien des commissions scolaires et de la démocratie scolaire tout en reconnaissant la nécessité de procéder à leur modernisation. Si nous reconnaissons que la démocratie participative vit des moments difficiles, et ce, à tous les paliers, nous croyons que plusieurs avenues devraient être explorées avant la capitulation pure et simple. À l'instar de plusieurs, nous croyons que de tenir des élections scolaires et des élections municipales le même jour pourrait donner une plus grande visibilité à l'exercice tout en favorisant une meilleure diffusion des enjeux ainsi qu'une plus grande participation. Le gouvernement pourrait aussi saisir l'occasion d'expérimenter de nouveaux modes ou de nouvelles formules de vote. Quoi qu'il en soit, nous considérons qu'un gouvernement démocratique se doit de protéger et de valoriser ses institutions. Si le gouvernement ne se porte pas garant et défenseur de la valeur de la démocratie, qui le fera?

Qui plus est, le gouvernement ne peut éliminer une instance démocratique au seul motif d'un taux de participation jugé insuffisant. Puis, ce motif paraît d'autant plus bancal quand on considère ce qui est proposé dans le projet de loi : en réponse au faible taux de participation aux élections scolaires, le gouvernement suggère de réduire drastiquement le nombre de votants!

En effet, avec ce qui est proposé dans le projet de loi, nous passerons de commissaires élus par l'ensemble de la collectivité à des membres de conseil d'administration élus par seulement quelques parents siégeant aux conseils d'établissement. Plus encore, alors que les commissaires étaient réputés représenter l'ensemble d'une collectivité, leurs inquiétudes et leurs intérêts, les membres du conseil d'administration seront élus sur la base de caractéristiques individuelles jugées pertinentes par le ministre. En effet, à l'article 143, le ministre spécifie une série de caractéristiques que devront posséder les membres de la communauté qui voudront se présenter au conseil d'administration d'un centre de services scolaire². À ce titre, nous craignons la baisse de diversité et de représentativité dans les conseils d'administration.

Le taux de roulement des membres des conseils d'administration risque fort d'être élevé et la stabilité difficile à assurer. En effet, plusieurs ont témoigné vivre présentement ce problème dans les conseils d'établissement. Il y a donc fort à parier qu'il en sera de même dans les centres de services scolaires, d'autant plus que la durée des mandats pour les deux types de conseils ne concorde pas.

² Le conseil d'administration sera composé de 16 membres, dont 8 parents siégeant déjà au conseil d'établissement relevant du centre de services scolaire, et dont 4 représentants de la communauté résidant sur le territoire du centre de services scolaire, qui ne sont pas membres du personnel du centre de services scolaire, dont : a) une personne ayant une expertise en matière de gouvernance, d'éthique, de gestion des risques ou de gestion des ressources humaines; b) une personne ayant une expertise en matière financière ou comptable ou en gestion des ressources financières ou matérielles; c) une personne issue du milieu communautaire, municipal, sportif, culturel, de la santé, des services sociaux ou des affaires; d) une personne âgée de 18 à 35 ans.

En fait, nous mettons en doute la faisabilité de ce qui est proposé ici. À une époque où il est déjà difficile de concilier travail et famille, est-il raisonnable de demander aux mêmes personnes de siéger au conseil d'établissement et au conseil d'administration d'un centre de services scolaire? D'une part, peut-on raisonnablement demander à ces individus – en plus de leur vie familiale et de leur travail – de consulter l'ensemble des parties prenantes, la communauté, toutes les écoles et tous les centres de formation sous leur responsabilité, afin de s'assurer d'une répartition équitable des ressources du centre de services scolaire? D'autre part, nous croyons qu'il y a là un sérieux risque que certaines écoles soient plus avantagées que d'autres.

En effet, nous craignons l'éventualité où la majorité des parents siégeant à un conseil d'administration au sein du territoire des centres de services scolaires ne provient que de quelques « grosses écoles », de milieux plus urbanisés, ou encore qui ont plus de ressources. Ce risque d'un manque de diversité et de représentativité ne favorise en rien une prise de décision éclairée et équitable par les conseils d'administration. Qui prendra la parole et la défense des petites écoles éloignées? Qui prendra la défense d'une école primaire si les parents proviennent uniquement d'écoles secondaires? Comment pourra-t-on s'assurer de maintenir des écoles qui, si elles sont vitales pour une communauté, peuvent paraître superflues sur un plan comptable? Soyons clairs, si le ministre critique le fait que les commissions scolaires sont des institutions politiques, c'est pourtant le rôle même des institutions politiques d'assurer sur l'ensemble du territoire québécois le respect des principes d'accessibilité, d'équité et du droit à la scolarisation pour toutes et tous.

Finalement, pour les commissions scolaires anglophones, le fait que le ministre s'arroge le droit de définir comment et qui est éligible ou non pour siéger aux conseils d'administration vient entraver, à notre sens, le droit de la communauté anglophone de se gouverner.

Recommandation

Dans sa forme actuelle, nous considérons que le projet de loi nuit à la diversité et à la représentativité et par conséquent, à la légitimité des conseils d'administration des centres de services scolaires. Que le gouvernement du Québec revoie l'article 49 du projet de loi et modifie les articles 143 à 143.18 de la <i>Loi sur l'instruction publique</i> de manière à favoriser une véritable représentativité des différentes réalités et des régions.

Tout État de droit doit laisser une place aux positions dissidentes et à la liberté de parole. Or, le choix d'un conseil d'administration avec un seul porte-parole officiel est la meilleure façon de faire taire toute opposition au ministère sur des questions relevant pourtant du bien commun. En effet, difficile de voir comment une administratrice ou un administrateur d'un conseil d'administration – largement composé de parents quasiment bénévoles et limité à des mandats de trois ans – pourra faire valoir son désaccord, le cas échéant, face à une décision ministérielle. Nous ne voyons pas en quoi cela est bénéfique pour la pérennité et la qualité du réseau d'éducation au Québec.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 90 du projet de loi, lequel modifie l'article 201 de la *Loi sur l'instruction publique* afin d'assurer qu'une pluralité de voix puisse être entendue au sein des conseils d'administration et que les membres y siégeant ne soient pas tenus à un devoir de réserve qui les empêcherait de critiquer une politique publique les affectant.

Par ailleurs, le gouvernement propose d'instaurer deux régimes de droit distincts : l'un pour les francophones et l'autre pour les anglophones. La population anglophone gardera son pouvoir de vote pour élire des conseillers, et la population francophone se retrouvera avec des conseillers élus par d'autres élus. Ici, seule l'appartenance linguistique d'un individu déterminera son niveau d'accès au vote et donc, à son régime démocratique. En plus de constituer un recul historique du vivre-ensemble au Québec, cela ne constitue-t-il pas une forme de discrimination?

Nous ne voyons pas en quoi le type de gouvernance proposé dans le projet de loi favorisera une meilleure gestion des fonds publics, améliorera les services directs aux élèves, encouragera la réussite scolaire ou encore assurera que le réseau public demeure accessible pour toutes et tous. En fait, dans sa forme actuelle, où les critères pour siéger au sein d'un conseil d'administration sont tellement restrictifs, nous doutons de la faisabilité même de ce que le ministre veut mettre en place. Alors que la participation des parents est déjà difficile dans bien des conseils d'établissement aujourd'hui, nous voyons mal comment le ministère peut s'attendre à ce que ces mêmes parents gèrent quasi bénévolement des territoires et des budgets de centres de services scolaires.

De plus, même si les réunions des conseils d'administration des centres de services scolaires seront publiques, rien n'empêchera les membres, comme c'est déjà le cas actuellement avec les commissions scolaires, de décréter un huis clos. Or, dans l'état actuel des choses, nous considérons qu'il y a déjà un recours abusif aux huis clos.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec inscrive à l'article 57 du projet de loi, lequel modifie l'article 162 de la *Loi sur l'instruction publique*, que tout recours à un huis clos doit se faire sur la base de critères extrêmement restreints et relever de cas extraordinaires et exceptionnels afin de favoriser la transparence et la bonne gestion des centres de services scolaires.

Centralisation et concentration des pouvoirs au ministère de l'Éducation

Dans sa forme actuelle, le projet de loi modifie toute une série d'articles³ de la *Loi sur l'instruction publique* en accordant plus de pouvoirs au ministère de l'Éducation. Le ministre s'arroge ainsi davantage de pouvoirs alors qu'il ne cesse de marteler vouloir décentraliser la prise de décision vers les personnes les plus près des élèves.

³ Par exemple, l'article 46 qui modifie l'article 116 de la *Loi sur l'instruction publique* ainsi que l'article 102 qui modifie l'article 215 de la *Loi sur l'instruction publique*.

Actuellement, les articles 116 à 120 de la *Loi sur l'instruction publique* définissent la marche à suivre pour fusionner des territoires de commissions scolaires. L'article 46 du projet de loi qui modifie l'article 116 de la *Loi sur l'instruction publique* ouvre toute grande la porte à des fusions excessives.

Or, de telles fusions ne pourront se faire qu'au détriment des milieux éloignés, des communautés de plus petite taille et, finalement, au détriment de la qualité des services aux élèves, tout en provoquant une instabilité de la main-d'œuvre.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 46 du projet de loi afin que soient maintenus, à l'article 116 de la *Loi sur l'instruction publique*, le principe de « consentement » et la notion de « territoires limitrophes » dans le cas où il y aurait modification du territoire des centres de services scolaires.

Cette volonté centralisatrice affichée par le ministère nous inquiète pour une raison fort simple : cela est non seulement coûteux et inefficace, mais éloigne encore davantage les décideurs des besoins du terrain. Déjà, les fusions des commissions scolaires de 1998 avaient eu des impacts mitigés sur les économies réalisées, et surtout, cela avait éloigné les preneurs de décisions des besoins concrets des écoles, particulièrement dans les régions plus étendues. Mentionnons que, parallèlement, la population québécoise a énormément souffert de l'hypercentralisation du système de santé et de services sociaux. Le gouvernement actuel souhaite-t-il réellement engager le système de l'éducation sur cette même pente glissante?

Nous sommes d'autant plus inquiets de cette volonté de centralisation des pouvoirs qu'elle survient à la suite du dépôt du projet de loi n° 37, *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*. Il permettra non seulement au gouvernement d'obliger les établissements d'enseignement à faire des achats de façon regroupée, mais le gouvernement aura le dernier mot quand viendra le temps de déterminer les besoins du réseau, notamment en matière technologique. Cela laisse bien peu d'autonomie locale et de souplesse aux acteurs locaux.

Quant à l'article 102 du projet de loi qui ajoute les articles 215.2 et 215.3 à la *Loi sur l'instruction publique*, il ouvre toute grande la porte à des regroupements de services, ce que nous ne pouvons cautionner. En effet, ce type de regroupement se fera au détriment de la qualité des services offerts tout en favorisant les inégalités selon qu'une région soit plus ou moins éloignée du point de service. De telles fusions de services engendreront nécessairement des pertes d'emplois dans les régions touchées, et en se fiant aux expériences passées, cela n'engendrera pas, au bout du compte, des économies pour la collectivité.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 102 du projet de loi afin de biffer l'ajout de l'article 215.2 de la *Loi sur l'instruction publique*.

Iniquité

Dans son état actuel, le projet de loi ne règle en rien les problèmes vécus quotidiennement dans nos écoles. Pire encore, dans sa forme actuelle, ce dernier viendra exacerber les problèmes d'iniquité et de ségrégation sociale que nous connaissons dans le réseau québécois. Pourtant, de nombreuses études ont démontré que la mixité dans les classes avait un effet positif pour les élèves les plus faibles sans nuire aux plus performants sur le plan scolaire⁴. Nous sommes déjà aux prises avec un réseau à « trois vitesses » où les écoles privées subventionnées concurrencent l'école publique et où les écoles publiques, en tentant de concurrencer le secteur privé, en viennent à se concurrencer entre elles avec des options, des concentrations ou des programmes particuliers. En fait, il semble que les différents gouvernements qui se sont succédé croient obstinément que la mise en compétition des écoles est nécessairement un gage de la hausse de la qualité. Or, si cette façon de faire peut parfois s'avérer dans un univers économique, la réalité du monde de l'éducation est tout autre. Déjà, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), en 2016, alertait le gouvernement : « si nous poursuivons dans la voie actuelle, notre système scolaire, de plus en plus ségrégué, court le risque d'atteindre un point de bascule et de reculer sur l'équité⁵. »

Alors qu'un coup de barre aurait dû être donné pour favoriser davantage de mixité sociale dans les classes, le gouvernement actuel est plutôt venu enchâsser la tarification de la scolarisation obligatoire au Québec dans la *Loi sur l'instruction publique*. En effet, en juin 2019, en adoptant 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*, le gouvernement a mis fin aux principes fondamentaux de gratuité et d'accessibilité. Ainsi, non seulement le gouvernement est-il venu légaliser les frais pouvant être facturés pour les programmes particuliers, les options et les concentrations à l'école publique, mais il n'a pas cru bon de plafonner les montants pouvant être exigés. Pourtant, en 2016, lors de la publication du rapport du CSE, le ministre de l'Éducation, alors député de l'opposition et porte-parole en matière d'éducation de sa formation politique, s'était insurgé de cette situation jugée lamentable. La CSN comprend mal, dans ce contexte, pourquoi le ministre a retiré des devoirs et des responsabilités des centres de services scolaires le fait « de valoriser et de promouvoir l'éducation publique sur son territoire. »

Recommandation

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 93 du projet de loi pour que soit maintenu dans la *Loi sur l'instruction publique*, à l'article 207.1, le fait que les centres de services scolaires auront notamment comme mission « de valoriser et de promouvoir l'éducation publique sur leur territoire. »

D'autant plus que le fait de ramener la promotion et la valorisation de l'éducation publique sous la responsabilité des écoles, tel que proposé à l'article 30 du projet de loi qui modifie l'article 83 de la *Loi sur l'instruction publique*, mettra ces dernières dans une position

⁴ Conseil supérieur de l'éducation (2016), *Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2014-2016, Remettre le cap sur l'équité*, p. 43.

⁵ Ibid., p.2.

intenable. En effet, depuis l'adoption du projet de loi n° 12, les écoles pourront à la fois, selon la logique du ministre, tarifier les programmes particuliers, les options et les concentrations tout en ayant à défendre l'éducation publique auprès des parents et de la communauté. Outre la barrière tarifaire qui va à l'encontre du principe même d'accessibilité au cœur de l'école publique, ces programmes, options et concentrations sont sélectifs pour la plupart, renforçant encore davantage la ségrégation sociale. Plus encore, le ministre, en modifiant l'article 4 de la *Loi sur l'instruction publique*, et ce, dès l'article 1 du projet de loi, vient d'enchâsser définitivement le principe de concurrence entre les écoles.

En effet, en éliminant la restriction territoriale, lors de l'inscription dans une école, le ministre vient transformer l'exception en règle. Il est déjà possible pour un parent d'inscrire son enfant dans une école qui ne relève pas de sa commission scolaire. Toutefois, cela est encadré et doit être justifié. Ces limitations raisonnables sont en place pour protéger des enjeux collectifs de répartition de l'effectif scolaire et éviter de favoriser la compétition entre les écoles.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 1 du projet de loi pour que soit maintenu à l'article 4 de la <i>Loi sur l'instruction publique</i> , que les enfants doivent être inscrits dans une école qui relève de leur centre de services scolaire.
--

Enfin, nous ne pouvons passer sous silence le fait que le ministre s'arroge le pouvoir d'empêcher tout membre du personnel relié à un syndicat d'obtenir un poste au sein d'un conseil d'administration. Nous savons que plusieurs travailleuses et travailleurs du réseau sont aussi légitimement impliqués dans leur association syndicale et que ce n'est en aucun cas contradictoire avec le fait de vouloir l'amélioration des services offerts aux élèves. Au contraire, cela est même un avantage. Pour nous, cela semble un affront au droit démocratique de se présenter à un poste électif, et ce, sous le couvert de principes antisyndicaux. Cette clause n'est justifiée par aucune amélioration pour le bien-être des enfants.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec retire du projet de loi les restrictions suivantes : l'article 10 de l'Annexe I et le point 3 de l'article 1 de l'Annexe II, stipulant que tout candidat à un poste de membre d'un conseil d'administration francophone ou anglophone ne peut être « un employé, dirigeant ou autrement représentant d'une association représentant des salariés d'un centre de services scolaire. »
--

Conclusion

La présence d'instances politiques et administratives dans l'ensemble des régions du Québec telles les commissions scolaires favorise la répartition des services et des ressources qui répondent aux besoins propres à chaque milieu. Cela assure une équité minimale pour l'ensemble des territoires, ce qui est particulièrement important pour les régions éloignées ou étendues ainsi que pour les communautés anglophones. Or, le projet de loi vient affaiblir le respect de ces principes.

Par ailleurs, le présent projet de loi, en plus de fragiliser le caractère public du réseau de l'éducation du Québec, ne règle en rien les problèmes pourtant criants vécus quotidiennement sur le terrain. À ce titre, la CSN encourage le gouvernement à s'atteler à la résolution des difficultés sur le terrain, en refinançant et en stabilisant le réseau, plutôt que de le bouleverser par un changement de structures qui ne saurait répondre aux besoins des enfants et du personnel.

Puis, au demeurant, la démocratie scolaire, aussi imparfaite soit-elle, permet la participation du plus grand nombre à l'amélioration et à la transformation des institutions sociales. Or, le gouvernement souhaite abolir le seul espace dont dispose l'ensemble des citoyennes et des citoyens – et non seulement les parents – de participer à la gouverne de l'éducation. À qui s'adresseront-ils désormais? Directement au ministre? Cela devra être le cas puisque c'est lui qui est désormais réputé prélever la taxe scolaire par l'entremise des centres de services scolaires. Pas de taxation sans représentation, non?

Selon la CSN, les modifications majeures que propose le projet de loi ne sauraient légitimement se faire sans une réelle consultation publique. Or, si les consultations actuelles sont un indicateur de ce qui est à venir – décisions ministérielles prises sans consultations préalables des acteurs du milieu, délais trop serrés, limitation des groupes entendus – nous sommes inquiets pour la suite des choses.

C'est pourquoi nous réitérons notre demande au gouvernement du Québec de mettre sur pied une réelle consultation publique afin que l'ensemble des citoyennes et des citoyens puisse s'exprimer sur les changements majeurs que le ministère souhaite apporter aux principes fondamentaux qui régissent, depuis le rapport Parent, la scolarisation et l'instruction obligatoire au Québec.