

CCE – 030M
C.P. – P.L. 40
Organisation et
gouvernance scolaires

Mémoire

Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 40, loi modifiant principalement la Loi sur l’instruction publique relativement à l’organisation et à la gouvernance scolaires

Présenté par le regroupement des commissions scolaires des Appalaches, de la Beauce-Etchemin et de la Côte-du-Sud

COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L’ÉDUCATION

12 novembre 2019

Note : le masculin est utilisé pour alléger le texte

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Introduction | 3 |
| 1. La gouvernance | 4 |
| 1.1 Rappelons quelques éléments de notre histoire démocratique | 4 |
| 1.2 La place des parents et le bénévolat..... | 5 |
| 1.3 L'équité..... | 6 |
| Recommandation 1 | 7 |
| 2. Le Plan d'engagement vers la réussite, les projets éducatifs et le comité d'engagement pour la réussite des élèves | 7 |
| Recommandation 2 | 8 |
| Recommandation 3 | 8 |
| 3. La centralisation des pouvoirs et le contrôle du ministre | 9 |
| Recommandation 4 | 10 |
| 4. Conclusion | 10 |

Introduction

Les trois commissions scolaires qui présentent le présent mémoire font partie de la région administrative Chaudière-Appalaches. Ces trois commissions scolaires couvrent un territoire de 13 922 km², elles offrent des services éducatifs à plus de 30 000 élèves, jeunes et adultes, réparties dans 131 écoles, 8 centres de formation professionnelle et 8 centres d'éducation des adultes.

Depuis quelques décennies, la gouvernance, la gestion, voire l'existence même de ces institutions se sont retrouvées dans les débats publics. Ces grands questionnements récurrents trouvent leur origine à travers les multiples interventions des gouvernements relatives aux coûts administratifs des organismes publics, à la performance de la réussite des élèves et au déficit démocratique illustré par le faible taux de participation aux élections scolaires.

Avec le dépôt de ce projet de loi, le gouvernement actuel remet de nouveau ce débat de structure sur la place publique après que quelques gouvernements avant lui, aient échoué dans leurs projets morts au feuillet.

Les trois commissions scolaires déposent ce mémoire dans un contexte où elles jugent que le gouvernement pourrait, s'il adoptait cette loi, éloigner les décisions éducatives du citoyen, abolir une démocratie dont les fondements sont reconnus et causer un grand gaspillage de temps voué à une transformation qui ne trouve pas preneur dans le milieu et qui par surcroît, nous éloigne, en nous distrayant, de la mission première des commissions scolaires, la réussite et la persévérance scolaires.

Quels sont les réels objectifs du ministre? En quoi, cette nouvelle réforme servira l'élève, le personnel, les parents et les citoyens? Qui sera gagnant si on accepte d'étioler les pouvoirs locaux? Cache-t-on derrière ce projet de loi le début d'une privatisation de l'éducation?

Nous souhaitons donc vous soumettre nos réflexions et nos recommandations, et peut-être, pourrez-vous répondre à nos questions.

1. La gouvernance

La démocratie scolaire constitue un lien direct entre la population et les établissements. Les élus sont redevables à la population, se passer d'élus scolaires signifie diminuer le droit de parole des citoyens, c'est se priver d'une voix qui depuis toujours, défend le bien des élèves et de leur environnement. Le scénario présenté dans le projet de loi 40 fait fi de cette démocratie et souhaite donner tout le pouvoir aux parents, et ce, bénévolement. Pourquoi? Pour atteindre quel objectif? Les parents en veulent-ils vraiment?

1.1 Rappelons quelques éléments de notre histoire démocratique

Le monde de l'éducation a vécu plusieurs transformations au cours de sa courte histoire. La plus importante a été le dépôt du rapport Parent qui a engendré une révolution dans le monde de l'éducation : mise en place du ministère de l'éducation, consultations citoyennes, le Québec sortait de la noirceur et pouvait enfin prendre la parole. On voyait apparaître enfin l'accessibilité à l'éducation pour tous les enfants du Québec, nonobstant leur milieu socio-économique. Des politiciens visionnaires entraînaient la province vers la modernité.

Les enseignements du premier titulaire du ministère de l'éducation, Paul- Guérin Lajoie, nous ont appris que la mise en place d'une démocratie scolaire a contribué au développement de l'éducation au Québec. Des institutions se sont érigées et la mainmise de l'élite cléricale ou laïque a été écartée, peu à peu.

Le fondement : l'éducation est un bien public. L'éducation n'appartient pas qu'aux parents comme la santé n'est pas un bien des usagers. Nous avons choisi la démocratisation de l'éducation et cela a demandé beaucoup d'efforts et de persévérance, il ne faut surtout pas reculer.

Au fil des années et des réformes qui s'ensuivent, les commissions scolaires se sont transformées comme pas un réseau l'a fait. Elles sont passées de locales à régionales, elles ont intégré leur primaire et leur secondaire dans une seule commission scolaire, elles se sont de nouveau fusionnées et sont devenues linguistiques. À chaque changement, le nombre de commissions scolaires s'est vu diminuer et avec elles, le nombre d'élus scolaires.

Malgré tout cela, à moult reprises des gouvernements ont tenté de briser la démocratie citoyenne. Ils n'ont jamais réussi, mais cela ressemble finalement à une lubie politique.

Comme nous le disions dans notre mémoire déposé lors des audiences pour le projet de loi 86, « *Nous nous questionnons également sur les bienfaits et les retombées positives d'un tel modèle de gouvernance, car, croyons-nous, il ne prend appui sur aucun autre modèle comparable ailleurs.* » Rappelons ici que le gouvernement d'alors, a finalement reculé sur son projet de gouvernance qui était assez semblable à celui qui nous préoccupe ici.

1.2 La place des parents et le bénévolat

Les parents jouissent actuellement d'un grand rôle d'influence réel et direct au sein de plusieurs instances mises en place par la loi sur l'instruction publique :

- *le conseil d'établissement dont les parents sont majoritaires;*
- *le comité de parents qui peut influencer beaucoup de décisions de la commission scolaire;*
- *le comité voué à la qualité des services aux élèves HDAA;*
- *les commissaires-parents qui siègent au conseil des commissaires avec droit de votes;*
- *le comité du transport de la commission scolaire.*

Ainsi que bien d'autres lieux où les parents sont présents et bienvenus.

Malheureusement, force est de constater que les parents sont peu nombreux à pouvoir ou à vouloir s'impliquer. Les assemblées générales de parents sont désertées par ceux-ci, par manque de temps, de disponibilité ou d'intérêt; les parents sont très difficiles à recruter.

Les parents qui sont déjà impliqués à l'école, dans des comités, sont souvent en pleine carrière, le temps leur manque. Ils le disent eux-mêmes, si le projet du ministre se réalisait, il y aura assurément un taux d'absentéisme important, et ce, dans la mesure où les postes seront comblés.

La détresse parentale est un phénomène qui existe. D'ailleurs, le précédent ministre a accepté de financer à la hauteur de 50 000 \$, la création et selon la demande, la diffusion partout au Québec d'une pièce de théâtre sur mesure à la demande de la Fédération des comités de parents (« Je courais, je courais, je courais » du Théâtre Parminou). La pièce a connu et connaît encore un franc succès ici au Québec et en Europe. Lors de la première au congrès de la fédération des comités de parents, la présentation théâtrale a reçu une salve d'applaudissements, les parents se sont reconnus.

Malgré tous ces constats qui se confirment au Québec, le ministre, par son projet de loi 40, souhaite confier la gouvernance de ce grand réseau à des parents qui seront majoritaires pour les décisions et bénévoles par surcroît.

Nous savons que par sa nature même, un bénévole agit sans obligation, sans contrainte et volontairement. Il peut se désengager à sa guise. Il est rarement responsable de la gouvernance, mais il est très certainement en appui à celle-ci.

Comment pouvons-nous songer sérieusement à faire administrer un réseau avec un budget de plus de 10 milliards de dollars par un groupe de bénévoles, même avec leurs meilleures intentions.

De nouveau, nous souhaitons rappeler nos propos tenus lors du dépôt du projet de loi 86 :

« À l'évidence, une des volontés avouées du législateur est de faire plus de place aux parents dans la gouvernance scolaire et surtout, de leur attribuer davantage de pouvoirs. À priori, on peut sembler d'accord avec cette volonté. Mais en y regardant de plus près, des questions fondamentales apparaissent. Est-ce là le rôle véritable des parents d'élèves que celui de gérer et contrôler le système éducatif québécois? Les parents veulent-ils vraiment ce pouvoir de gestion ou ne souhaitent-ils pas plutôt recevoir de bons services pour eux et pour leurs enfants? Les enfants réussiront-ils mieux si les parents deviennent des décideurs à la place des commissions scolaires ? ...Ce faisant, on ne pourra que constater que le système d'éducation deviendra ainsi leur bien propre. L'éducation n'est-elle pas un bien public dont les services sont défrayés par tous les contribuables? »

1.3 L'équité

Les élus scolaires ont constamment eu comme préoccupation de répartir équitablement toutes les ressources de la commission scolaire car ils en sont redevables aux citoyens.

À cet effet, des territoires électoraux ont été découpés afin de s'assurer que des commissaires, élus par suffrage universel, couvrent tout le territoire. Ainsi, tous les secteurs se retrouvent représentés au sein du conseil des commissaires. Ce principe de représentativité territoriale est essentiel pour assurer la défense des intérêts de tous les milieux et de l'ensemble des citoyens car ils sont tous concernés par l'éducation publique.

Cette proximité de la commission scolaire avec son milieu passe obligatoirement par la démocratie : un élu qui représente ses électeurs avec des particularités socio-économiques.

Or, le projet de loi 40 ne va pas dans ce sens. Selon le ministre, cela ne poserait aucune difficulté que les huit parents proviennent d'un même secteur de la commission scolaire. Et pourquoi pas les 4 représentants de la communauté et les membres du personnel provenant tous de ce même secteur de la commission scolaire.

Dans ce cas extrême et dans plusieurs autres situations, qui seront les gardiens de l'équité lorsqu'il faudra trancher et prendre de difficiles décisions en organisation scolaire (maintien d'écoles), en répartition des ressources et en transport scolaire, notamment.

Le jour où les compressions budgétaires referont surface, où le personnel sera dans un étouffement entre la direction et les parents et se retrouvera en situation conflictuelle avec son patron le directeur général, qui à cette occasion deviendra son employé?

Jusqu'ici, la loi actuelle interdit que des employés siègent au conseil des commissaires. Des personnes qui se retrouveront juge et partie malgré leur bonne foi, seront placées dans des situations intenable, est-ce vraiment sain de permettre cela et pour quels motifs?

Qui prendra en toute équité, sans mains liées, les meilleures décisions pour les élèves du Québec? Sans le principe territorial, où ces personnes trouveront-elles leur légitimité?

Nous croyons que la gouvernance actuelle a fait ses preuves, elle peut certes être améliorée, mais comme l'affirmait dans leur mémoire sur le projet de loi 105 - loi modifiant la loi sur l'instruction publique - le 21 septembre 2016, les témoins de première ligne, les directeurs généraux par la voie de leur association (Adigeecs) :

« Les conseils des commissaires, par leur mécanisme de régulation et leurs choix budgétaires, ont démontré avec force qu'il est possible, par une démocratie représentative, de répondre adéquatement aux besoins des élèves, et ce, avec des coûts de gestion parmi les plus bas dans les institutions publiques et parapubliques, soit moins de 5 % ».

Recommandation 1

En conséquence, pour toutes les raisons évoquées et bien d'autres qui vous seront soumises, nous croyons que si vous transformez tout de même le modèle de gouvernance des commissions scolaires, pourqu' il soit acceptable, il devra répondre minimalement aux critères suivants :

Que la gouvernance demeure territoriale et soit assumée par une personne morale de droit public : les personnes sont issues de tous les milieux et choisies dans un mode électif.

Cette gouvernance :

- *permet aux parents de jouer un rôle capital dans la veille de la réussite des jeunes;*
- *permet de développer encore mieux le rapport au milieu;*
- *assure une représentation équitable du territoire;*
- *jouit d'une stabilité garante de constance et de cohérence;*
- *assure des rapports de collaboration entre ses composantes;*
- *a un pouvoir réel de décision permettant d'assumer la mission de veiller à ce que l'école publique soit équitable et accessible à tous;*
- *a la possibilité d'agir de façon efficace pour assurer que le principe de subsidiarité permet de respecter les compétences et responsabilités de chacune des parties;*
- *doit rendre des comptes en temps opportun et à la demande de la population, et ce, par des canaux efficaces.*

2. Le plan d'engagement vers la réussite, les projets éducatifs et le comité d'engagement pour la réussite des élèves

En instaurant les plans d'engagement vers la réussite (projet de loi 105), le législateur prévoyait une cohérence essentielle entre le plan d'engagement et les projets éducatifs des établissements (article 209.2). Ce lien est indispensable afin d'arriver ensemble à choisir les bonnes pratiques pour la réussite des élèves. Les nouveaux projets éducatifs adoptés au cours de l'année 2018-2019, l'ont été dans cette optique et cela permet de donner un sens aux actions et aux décisions de la commission scolaire.

Or, le projet de loi 40 fait fi de ce lien de cohérence et oblige uniquement le centre de services scolaire à respecter les modalités prescrites par le ministre. Force est de constater et plusieurs articles que nous traiterons plus loin dans ce mémoire démontrent largement que cette nouvelle structure, tout en voulant lui donner l'apparence d'accompagner les établissements, se retrouvera, la plupart du temps, au service du Ministre.

Il va sans dire que les commissions scolaires sont en accord avec le plan d'engagement vers la réussite. Elles se sont adaptées à ces nouvelles orientations et ont applaudi la diminution de paperasse en se donnant un seul plan en cohérence avec les établissements qui ont vu aussi leur bureaucratie diminuer.

Malheureusement, ici encore, le ministre ne reconnaît en rien le travail effectué au cours des deux dernières années par notre réseau, et retire le plan d'engagement de la responsabilité des centres de services scolaires et le confie à un autre comité formé de dix-huit personnes. Les responsabilités d'élaborer le plan, de procéder à la consultation, d'analyser les résultats, de formuler des recommandations, des avis sur la réussite des élèves, de faire la promotion, seront confiées dorénavant à ce comité. De plus, le centre de services scolaire devra justifier sa décision s'il décidait de ne pas approuver le plan d'engagement vers la réussite.

De toute évidence, cette nouvelle lourdeur administrative viendrait créer de multiples problèmes quant aux modalités mises en place, notamment la libération du personnel, le temps dévolu à ces responsabilités, conflits d'intérêt et de pouvoir, etc., en plus d'alourdir encore une fois un processus administratif qui a été expérimenté pour la première fois récemment, et avec succès.

Que souhaite le ministre par l'instauration d'une structure parallèle vouée à mettre en place un plan qui ne trouve aucune cohérence avec les projets éducatifs des établissements?

Recommandation 2

Maintenir les liens de cohérence entre le plan d'engagement vers la réussite et le projet éducatif des établissements.

Recommandation 3

Abroger l'article 88 du projet de loi 40 soit la mise en place d'un comité d'engagement pour la réussite des élèves.

3. La centralisation des pouvoirs et le contrôle du ministre

Dans les nombreuses communications médiatiques qu'a effectuées le ministre depuis la sortie du projet de loi 40, on entend un discours de décentralisation, d'un pouvoir accru donné aux enseignants et aux directions d'établissement. À l'analyse de ce projet de loi, ce qui frappe et heurte, c'est plutôt la mainmise du ministre sur le réseau scolaire.

En effet, de nombreux articles introduisent de nouveaux pouvoirs et contrôles confiés au ministre, et ce, en dépit du principe de subsidiarité maintenue dans ce projet de loi :

- Les centres de services scolaires doivent favoriser le partage de ressources et de services, notamment de nature administrative, entre eux ou avec d'autres organismes publics, dont des municipalités ou des établissements d'enseignement privé. Le ministre peut demander à ce centre de services de produire une analyse visant à évaluer les possibilités et, à la suite de cette analyse, il se réserve le droit d'exiger que des ressources ou des services soient mis en œuvre entre deux centres de services.
- Le ministre se réserve le droit absolu de communiquer directement avec les parents et le personnel, selon les modalités qu'il détermine et il exige que le centre de services scolaire transmette ses communications.
- Le ministre édictera un règlement afin de déterminer le contenu et la forme du rapport annuel d'un centre de services scolaire ou d'un conseil d'établissement.
- Le ministre exige que les membres du conseil d'administration ainsi que des conseils d'établissement suivent une formation qu'il aura lui-même élaborée.
- Le ministre ajoute un critère d'inscription d'un élève à l'école soit, la fratrie. Tout en étant souvent utilisé par les milieux, ce type de critère ne relève certainement pas du ministre.
- Les membres du conseil d'administration sont élus ou désignés selon les modalités et les conditions édictées par règlement imposé par le ministre.
- Le ministre peut réglementer les obligations de formation continue des titulaires d'une autorisation d'enseigner, les modes de contrôle, de supervision et d'évaluation ainsi que les sanctions à défaut de s'y conformer.
- Le ministre détermine par règlement les normes d'éthique et de déontologie applicables aux conseils d'administration francophones.
- Le ministre peut déterminer, pour l'ensemble des centres de services scolaires, des objectifs ou des cibles portant sur l'administration, l'organisation ou le fonctionnement d'un centre de services scolaire.
- Et si le changement de gouvernance devait se réaliser, le ministre imposera un contrôle sur les décisions qui seront prises par la commission scolaire jusqu'à la mise en place du conseil d'administration.

La nomenclature de la plupart des pouvoirs ajoutés et centralisés au ministre démontre clairement que ce projet de loi ne vise pas la décentralisation des pouvoirs dans les milieux. Il ne donne en rien de nouvelles marges de manœuvre aux acteurs locaux. Il démontre l'ingérence accrue d'un ministre qui de toute évidence, ne fait pas confiance à notre réseau. De plus, il est certain que ce projet de loi, s'il est adopté, viendra créer de nouvelles lourdeurs administratives tout en démobilisant les milieux.

Recommandation 4

Qu'une analyse exhaustive des impacts bureaucratiques soit effectuée avant de mettre en place ces nouveaux pouvoirs ministériels. Le ministre aurait avantage à s'inspirer des importants travaux effectués, il y a quelques années par son ministère et des représentants du réseau, et ce, justement pour tenter de réduire la bureaucratie.

4. Conclusion

Depuis plusieurs années, les différents gouvernements obligent périodiquement les commissions scolaires à s'éloigner de leur mission pour se porter à la défense d'une organisation qui a démontré depuis longtemps sa capacité de s'améliorer.

Plus particulièrement depuis 2007, avec la forte opposition adéquiste et le dépôt d'une motion de censure demandant à l'assemblée nationale de retirer sa confiance à Jean Charest en raison de son attitude désinvolte concernant le résultat des élections scolaires du 4 novembre 2007. La motion a été rejetée.

Ensuite, le discours a été récupéré par la CAQ en 2011, le PQ en 2014, juste avant les élections, menaçait de fusions forcées, ensuite, le parti libéral tente de nouveau la fusion (Yves Bolduc, 2014-2015). Il est alors incapable de démontrer la pertinence et les économies, le projet est abandonné. Ensuite, le projet de loi 86 (François Blais, 2015-2016), nous l'avons mentionné plus haut.

Et maintenant, le ministre actuel...autant de ministres, autant d'idées qui ne servent en rien à la réussite des élèves. L'abolition des élus scolaires ou le regroupement des commissions scolaires semblent un leitmotiv lorsqu'un parti atteint le pouvoir.

Une autre structure nous est présentée, un autre projet de loi qui aurait avantage à être mis en attente et contribuer comme mise au jeu d'une large consultation assortie d'orientations durables afin d'appuyer notre réseau au lieu de le détruire.

Nous souhaitons que nos propos soient entendus et considérés à leur juste valeur. Nous ne parlons pas de stagnation, ni d'allergie aux changements, mais nous affirmons que la démocratie scolaire demeure un atout précieux et l'abolir ainsi sans plus d'analyses et de réflexions, pourrait causer des dommages inestimables aux parents, aux élèves et aux citoyens du Québec.

Les trois présidents : Messieurs Alain Grenier, Denis Langlois et Charles-Henri Lecours