



Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

**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**

Présenté à la Commission de la culture et de l’éducation de
l’Assemblée nationale du Québec

13 novembre 2019

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-8000

Sans frais : 1 877-897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 4^e trimestre 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-430-2

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	1
2. NOUVEAU BRASSAGE DES STRUCTURES : LA MAUVAISE PRIORITÉ	4
3. LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE : GRANDE OUBLIÉE DU PROJET DE LOI.....	6
4. ABOLITION DES ÉLECTIONS SCOLAIRES : UNE ATTEINTE DISCRIMINATOIRE À LA DÉMOCRATIE.....	11
5. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION : UN MODÈLE IMPARFAIT	13
6. DÉCENTRALISATION ET CENTRALISATION : UNE STRUCTURE ÉCARTELÉE	22
7. LA STABILITÉ DES TERRITOIRES COMPROMISE AU NOM DE LA RENTABILITÉ	31
8. DES MESURES TRANSITOIRES BIEN PRÉCIPITÉES	36
9. CONCLUSION.....	38

1. INTRODUCTION

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la plus grande centrale syndicale au Québec, représente plus de 600 000 membres, œuvrant dans tous les secteurs de l'économie et répartis dans toutes les régions. Depuis sa fondation, la FTQ prend position sur tous les dossiers et enjeux qui touchent de près ou de loin les intérêts de ses membres, ainsi que ceux de l'ensemble des travailleurs et travailleuses du Québec. Parmi ceux-ci, on compte des dizaines de milliers de parents qui ont des attentes quant à l'éducation de leurs enfants, des milliers d'utilisateurs et d'utilisatrices directs des divers services et programmes du réseau scolaire, tels que l'éducation des adultes et la formation professionnelle, et plusieurs dizaines de milliers de contribuables qui paient des taxes scolaires.

La FTQ représente également des milliers de personnes qui œuvrent quotidiennement dans le réseau scolaire, que ce soit dans les écoles ou centres d'éducation aux adultes ou de formation professionnelle, comme dans les centres administratifs et le transport scolaire. Répartis dans plusieurs régions du Québec, les membres que la centrale représente occupent diverses fonctions dans les services de garde, le soutien manuel, le soutien administratif et les services professionnels. Dévoués, ces travailleurs et ces travailleuses doivent constamment se dévouer pour être reconnus au sein de la structure scolaire. Ils ne sont que bien rarement pris en considération ou consultés dans les grands enjeux et orientations du développement du réseau, ne sont la plupart du temps pas inclus dans les processus décisionnels et leur contribution est rarement soulignée. Pourtant, ils tiennent à bout de bras le système scolaire, tout autant que le personnel enseignant.

Historiquement, la FTQ s'est très tôt intéressée aux grands enjeux de l'éducation québécoise, réclamant dès sa fondation une modernisation du système scolaire et participant à chaque grande consultation depuis les travaux de la Commission Parent jusqu'à aujourd'hui, en passant notamment par les travaux de la Commission des États généraux en 1995-1996. Ces dernières années, la centrale est intervenue à plusieurs reprises sur les questions touchant la gouvernance, la structure et la démocratie scolaires, notamment en participant au Forum organisé par la ministre Courchesne en février 2008 et en se prononçant ces dernières années sur les projets

de loi n°88¹, n°86² et n°105³ qui ont concouru à accentuer la décentralisation administrative vers les établissements scolaires, à resserrer les contrôles ministériels autour des commissions scolaires et à réduire leur autonomie.

La FTQ a toujours réitéré son attachement au réseau des commissions scolaires et à une démocratie scolaire dynamique. Depuis des décennies, la centrale valorise la participation citoyenne et parentale dans la vie et la gestion de la chose scolaire. La FTQ estime de plus que la structure des commissions scolaires telle que la Révolution tranquille l'a mise en place, bien qu'elle soit très perfectible, est toute désignée pour assurer une prise en compte riche et large des intérêts de la population et des parents dans le développement de leur système d'éducation. Fermement opposée à l'abolition des commissions scolaires et des structures électives qui les gouvernent, la FTQ considère toutefois que le fonctionnement de ces dernières ainsi que la démocratie scolaire peuvent et doivent être améliorés, et qu'il revient à l'État de les soutenir adéquatement pour leur permettre d'atteindre pleinement leurs objectifs.

C'est pourquoi la FTQ ne peut qu'exprimer son opposition au projet de loi n°40 qui, selon elle, met en péril à la fois la démocratie scolaire, la stabilité du réseau ainsi que l'équité et la qualité des services aux élèves bien plus qu'il ne vise à les renforcer. Aussi, la FTQ tient à souligner son insatisfaction quant au fait que ce projet de loi renforce la centralisation des pouvoirs aux mains du ministre, accentue la perte d'autonomie du palier intermédiaire et risque de fragiliser des milieux déjà aux prises avec d'importants défis. Enfin, le projet de loi crée de nouveaux leviers de gestion axés sur les résultats qui ne peuvent qu'accroître la pression sur le personnel de l'éducation et mettre à mal les conditions dans lesquelles ceux-ci doivent concourir à la réussite des élèves du Québec.

Par ailleurs, la Coalition Avenir Québec (CAQ) justifie, en partie, la reconfiguration des commissions scolaires par la conviction de générer des économies budgétaires – lesquelles restent à prouver par ailleurs – qui pourraient être réinjectées directement dans les écoles et services aux élèves. Lors de sa fondation, elle chiffrait à 280 M\$ les économies que l'abolition des commissions scolaires et leur remplacement par des directions régionales pourraient générer. Lors de la dernière campagne électorale, il

¹ QUÉBEC, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives*, L.Q.2008, c.9.

² QUÉBEC, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire (2015)*, non adoptée.

³ QUÉBEC, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, L.Q.2016, c.26.

n'était plus question que de 65 M\$ d'économies. Depuis son arrivée au pouvoir, le ministre les évalue désormais à tout au plus 45 M\$ sur 4 ans, soit à peine 11 M\$ par année. Cela n'équivaut tout au plus qu'à 0,1% du budget dédié annuellement à l'éducation préscolaire, primaire et secondaire. La grande opération de reconfiguration de la structure, en plus de n'apporter que de bien maigres gains sur le plan de la réussite, ne dégagera donc qu'une bien faible marge de manœuvre supplémentaire. À ce sujet, le ministre répond tantôt qu'elle lui permettra d'organiser un programme de mentorat⁴, tantôt que le réseau pourra compter sur l'embauche de 160 professionnels supplémentaires⁵, soit entre 2 et 3 de plus par commission scolaire, et ce, en pleine pénurie!

Pour la FTQ, il est clair que le plan du gouvernement est aussi incertain que mince, et que les réelles intentions qui guident cette réforme relèvent davantage de l'idéologie politique que d'une démarche orientée vers la réussite éducative des élèves du Québec.

Dans ce mémoire, la FTQ compte commenter le projet de loi et soumettre ses observations sur un certain nombre d'éléments, tels que la réussite éducative, la démocratie scolaire, le remplacement de la structure décisionnelle intermédiaire, les enjeux de représentativité et de gouvernance, la centralisation des pouvoirs et l'intégrité des territoires. La centrale se prononce résolument contre l'abolition des conseils de commissaires et de la fonction de commissaire scolaire. Elle s'oppose aussi au renversement des responsabilités éducatives qui se traduit par l'abolition des commissions scolaires et leur remplacement par des centres de services scolaires. Pour ces raisons, les termes « commission scolaire » et « centre de services scolaire » seront utilisés, parfois indépendamment l'un de l'autre, pour désigner de manière générale l'organisme intermédiaire du système scolaire. De même, les termes « conseil des commissaires », « conseil d'administration », « CA » ou, simplement, « le conseil » seront utilisés pour désigner de manière générique l'instance qui gouverne cet organisme.

⁴ Patrick BELLEROSÉ et Daphnée DION-VIEN, « Réforme des commissions scolaires : les économies iront aux élèves, promet le ministre Roberge », *Journal de Québec*, jeudi 29 août 2019, [En ligne] www.journaldequebec.com/2019/08/29/les-economies-iront-aux-eleves-promet-le-ministre-roberge.

⁵ Patrick BELLEROSÉ, « La CAQ se débarrasse des commissions scolaires », *Journal de Québec*, mardi 1^{er} octobre 2019, [En ligne] www.journaldequebec.com/2019/10/01/commissions-scolaires-les-anglophones-garderont-leurs-elections-scolaires.

2. NOUVEAU BRASSAGE DES STRUCTURES : LA MAUVAISE PRIORITÉ

Comme plusieurs, la FTQ a accueilli avec intérêt le discours inaugural prononcé par le premier ministre le 28 novembre 2018, faisant de l'éducation « la première grande priorité » de son gouvernement. Un an plus tard, on ne peut nier la volonté de ce dernier de s'investir en éducation et d'y apporter des changements. Malheureusement, la FTQ constate que beaucoup d'énergies ont été mises jusqu'à présent dans des réformes administratives, financières et de structures, alors que les besoins du réseau sont criants et que de nombreux groupes continuent de rappeler l'état de crise dans lequel est plongée l'école publique québécoise.

a. Un réseau déjà affaibli par les compressions libérales

En effet, le réseau scolaire se relève à peine du régime de compressions auquel le gouvernement libéral l'a soumis ces dernières années. L'austérité et les coupes paramétriques ont laissé des traces profondes et douloureuses dans une multitude de services aux élèves. Le personnel qui a eu à composer avec ces années de vaches maigres est à bout de souffle. Or, la conjoncture actuelle ne leur permet pas de croire à une accalmie à court terme. En effet, les travailleurs et les travailleuses du réseau, toutes catégories d'emploi confondues, voient leurs conditions de travail dégrader. Les difficultés de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre continuent d'alourdir chaque jour davantage leurs tâches et responsabilités. À cette pression croissante sur les équipes et les milieux de travail, s'ajoute la dégradation de l'environnement dans lequel les élèves, jeunes comme adultes, reçoivent des services. L'actualité nous le rappelle avec force ces derniers temps : en plus de la qualité de l'air, la vétusté des cours d'école et des équipements, la qualité de l'eau et la salubrité en général d'un parc immobilier vieillissant constituent désormais des défis de santé et de sécurité publiques qui s'ajoutent à ceux d'offrir des conditions idéales de réussite pour des milliers d'élèves.

b. Des consultations passées infructueuses

Dans ce contexte, la FTQ est plus qu'étonnée que le gouvernement, qui dit faire de l'éducation sa grande priorité, veuille mener de front une nouvelle réforme de structure, aussi rapidement et sans débat public préalable. En effet, le projet de loi n°40 constitue la 4^e tentative en 10 ans – et même la 3^e dans les quatre dernières années – de redistribuer les rôles et responsabilités entre les divers acteurs du réseau

scolaire public et de s'attaquer à l'autonomie des commissions scolaires. Faut-il le rappeler, le Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires, en février 2008, avait fait état d'un large consensus au sein des acteurs du milieu scolaire et de la société civile quant à la nécessité de maintenir les commissions scolaires et leurs structures électives, et de les améliorer. C'est le même consensus qui s'est exprimé en 2015-2016 pour bloquer le projet de loi n°86⁶ qui proposait une réforme similaire à celle qui est aujourd'hui discutée. Rappelons que le gouvernement libéral avait alors dû retourner faire ses devoirs et soumettre une nouvelle réforme, beaucoup plus modérée et pragmatique, qui a mieux su rallier les partenaires du monde de l'éducation. Il est déroutant que le ministre n'ait pas pris acte des griefs nombreux qui ont été adressés à son prédécesseur, alors même qu'il siégeait à la commission parlementaire où furent débattus ces projets de loi.

Plus déconcertant est le fait, comme plusieurs groupes l'ont exprimé dans le cadre de cette consultation, qu'aucun débat public préalable ni aucune consultation particulière des partenaires n'aient eu lieu avant de déposer ce projet de loi. Par ailleurs, celui-ci fait l'économie d'un débat préalable. Enfin, la FTQ tient à souligner les délais très courts dont les différents groupes convoqués en commission parlementaire ont pu bénéficier pour consulter adéquatement leurs membres et préparer leur intervention sur un aussi vaste projet de loi. Elle ne peut y voir qu'un autre signe du faible intérêt gouvernemental envers la consultation et même l'expertise des acteurs du terrain. Ce qui est immensément regrettable.

c. Ce dont le réseau a besoin

Au-delà des conditions matérielles, les membres que la FTQ représente insistent sur les conditions générales dans lesquelles les écoles publiques et les commissions scolaires sont appelées à assurer l'égalité des chances et à favoriser la réussite éducative. Les gens ont le sentiment d'être à la course, d'éteindre des feux et de manquer d'aide. Le temps nécessaire à chacun pour bien remplir son rôle s'amenuise avec la surcharge de travail, composée d'urgences et de paperasse administrative. Le manque de soutien se fait sentir avec la priorisation de la performance et de la rentabilisation des opérations. Et ce, dans un contexte où l'équité continue de

⁶ QUÉBEC, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire (2015)*, non adoptée.

s'effriter au sein du réseau⁷, sous la pression d'une compétition acharnée et contreproductive entre une école publique fragmentée et une école privée soutenue par les deniers publics⁸.

Pour la FTQ, il ne fait pas de doute que ce dont le réseau a le plus besoin à court terme c'est d'une bouffée d'air. La réussite des élèves, si tant est qu'elle demeure la priorité de la société québécoise en matière d'éducation, ne requiert pas des changements de structures sur des cycles de trois ans, mais un soutien constant en ressources financières, matérielles et humaines. Pour réussir l'école, en 2019-2020, ce n'est pas d'une réorganisation de la bureaucratie ni d'un nouveau partage de pouvoirs dont la société a besoin. Les personnes sur le terrain s'attendent à pouvoir bénéficier des conditions gagnantes dans leurs milieux pour pouvoir mener à bien leur mission. Il faut s'assurer que des professionnels et des services complémentaires accompagnent et soutiennent le personnel enseignant ainsi que les éducateurs et les éducatrices dans les écoles, que les élèves soient moins nombreux dans les groupes-classes, qu'une stratégie fonctionnelle et concertée soit déployée pour attirer et retenir les travailleurs et les travailleuses dans tous les corps d'emploi. À cette fin, le gouvernement devrait renforcer l'équité scolaire et l'égalité des chances en abandonnant graduellement les subventions aux écoles privées et en redirigeant ces sommes vers le réseau public. Cela lui permettrait de soutenir les équipes-écoles dans leur travail par des services complémentaires et professionnels ainsi qu'un soutien technique et administratif adéquat et dûment financé au sein de la commission scolaire. En fin de compte, la FTQ est convaincue que l'école, les élèves et le personnel de l'éducation ont actuellement besoin de stabilité et de soutien, et non d'être de nouveau ballotés dans un énième rebrassage de structures.

3. LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE : GRANDE OUBLIÉE DU PROJET DE LOI

a. De l'importance de maintenir un attachement territorial

La FTQ souscrit depuis fort longtemps à la mission de l'école québécoise, formulée de manière très simple par la commission des États généraux en 1996 puis transcrite

⁷ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2014-2016 – Remettre le cap sur l'équité*, 2016, 100 pages, [En ligne] www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0494.pdf.

⁸ Philippe HURTEAU et Anne-Marie DUCLOS, *Inégalité scolaire : le Québec dernier de classe?*, IRIS, 2017, 12 pages, [En ligne] https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file_secondary/Note_Parcours_particuliers_WEB_20170907.pdf.

dans la Loi sur l’instruction publique (LIP) sous le triptyque « d’instruire, de socialiser et de qualifier les élèves⁹ ». En effet, la centrale est depuis longtemps convaincue que l’école est à la fois un milieu de vie et un milieu d’apprentissage privilégié où les individus peuvent acquérir les compétences de bases et les savoirs fondamentaux qui leur permettront de développer leur plein potentiel et de se préparer à la vie en société. La FTQ estime que la réussite éducative doit servir d’objectif commun et fédérateur des acteurs du milieu scolaire et de la structure elle-même. En ce sens, la FTQ s’attend à ce que les interventions et les politiques publiques s’inscrivent dans cette perspective.

Dans cette perspective, la centrale accueille avec intérêt l’application aux centres de formation professionnelle des exigences en matière de lutte contre l’intimidation et la violence (art.42, 44, 97), qui existent depuis 2012 pour les écoles de la formation générale. Il était temps que les centres soient encadrés sur ce plan et qu’y soient mises en place les conditions d’un climat plus serein et sécuritaire, et plus propice à la réussite, notamment par l’application d’une tolérance zéro en matière de harcèlement. Pour la centrale, cette approche doit aussi répondre à une exigence sociale élevée suite à la vague *#MoiAussi*, et favoriser la mise en place de règles claires et de moyens adéquats en matière de prévention et d’intervention envers le harcèlement sexuel. Cependant, il faut noter que l’application des plans et programmes de lutte contre l’intimidation et la violence exigés par la loi reste à parfaire et exige des ressources sur le terrain que le ministère devra combler rapidement.

En revanche, outre cet élément, la FTQ s’explique bien mal comment le projet de loi n°40 pourra contribuer à améliorer la réussite éducative au Québec. Pour la centrale, le projet de loi ne s’attarde pas suffisamment à établir une démarche éducative et à doter l’école et les acteurs de nouveaux leviers pour atteindre les finalités de l’éducation. Au contraire, il semble qu’à plusieurs égards, le projet de loi mette en péril des fonctions et responsabilités justement destinées à favoriser une plus grande égalité des chances au sein du réseau. Ce qui inquiète la FTQ et ses membres.

D’entrée de jeu, le projet de loi lève l’obligation pour les parents d’inscrire leur enfant dans un établissement qui se rattache à la commission scolaire dont il relève (art.1). Pour la FTQ, il s’agit d’une brèche importante aux principes qui fondent la carte

⁹ QUÉBEC, *Loi sur l’instruction publique*, i-13.3, art.36.

scolaire, qui garantit une certaine uniformité et une équité dans la répartition des services et des ressources scolaires sur le territoire. Cette brèche sous-entend également que la qualité de l'éducation ne serait pas équivalente d'une commission scolaire ou d'un établissement public à un autre, ce qui est symptomatique d'une situation de compétition à laquelle l'État est lui-même partie prenante depuis fort longtemps. En donnant à des élèves la possibilité de magasiner leurs écoles au-delà de leur territoire d'appartenance, on met les commissions scolaires en compétition et on dérégule les mécanismes qui sont censés garantir une certaine équité au sein de ces dernières. Comme le financement suit l'élève, le risque accru d'assister à des transferts massifs et incontrôlés d'effectifs d'un territoire à un autre pourrait concourir à accélérer la fermeture d'écoles de quartier ou de village, à accroître les difficultés vécues par les milieux défavorisés et à engendrer de nouvelles inégalités scolaires et sociales. De plus, cela pourrait mettre en péril des services généraux et spécialisés, ainsi que de nombreux emplois indispensables à la bonne marche des écoles et au respect des droits des élèves, particulièrement en région. La FTQ ne peut que s'opposer à cette modification, qui ne répond à aucun besoin ni enjeu réel, et ne peut que desservir la mission de l'école en accentuant les disparités.

Recommandation n°1

La FTQ recommande de retirer l'article 1 du projet de loi de manière à maintenir l'obligation des élèves de fréquenter une école publique de la commission scolaire dont ils relèvent.

b. Reconnaître, valoriser et soutenir l'expertise du personnel du réseau

Le nouveau pouvoir discrétionnaire accordé au directeur d'établissement de majorer les notes des élèves (art.34 et 43) ouvre une brèche importante en matière d'équité et de qualité des évaluations dans le réseau, et par extension, à la confiance qui pourrait être accordée par la population à ces dernières. Comme d'autres intervenants, la FTQ doute que les « motifs raisonnables » et la simple consultation de l'enseignant – dont l'avis n'emportera aucune autorité selon le projet de loi – suffisent à encadrer ce pouvoir d'intervention du directeur. Bien au contraire, cette disposition, en l'état, pourrait conduire à légaliser la pratique de bricolage des notes dénoncée par le ministre lui-même et conséquente, notamment, aux pressions indues que le système de gestion axée sur les résultats fait peser sur les gestionnaires et le

personnel à tous les échelons. On peut également craindre qu'une fois légalisée, cette pratique ne favorise des pressions indues de la part de gestionnaires supérieurs ou même de parents auprès des directions d'établissement. Celles-ci, à tout le moins, devraient rendre compte de leurs décisions auprès de la commission scolaire, puisqu'elle devra acheminer au ministre les résultats des évaluations (art.108 et 110). Leur décision devrait s'appuyer sur une prise en considération de facteurs propres à la situation de l'élève et répondre, notamment, à un souci d'équité (ex. : difficulté d'apprentissage, maladie, contexte familial difficile, etc.), plutôt qu'à une visée managériale.

La volonté exprimée par le ministre de reconnaître l'expertise de la profession enseignante apparaît, pour sa part, bien mince dans le projet de loi. Certes, ce dernier mobilise l'expertise enseignante dans de nouvelles instances participatives et administratives, comme le conseil d'administration ou le comité d'engagement pour la réussite, mais les modes de nomination et de représentation qui s'y rattachent sont trop flous pour croire à une vaste mobilisation de l'expertise enseignante. En contrepartie, le projet de loi renforce le pouvoir de contrôle du ministre sur les modalités et les exigences de formation continue à l'endroit du corps enseignant (art.133), alors même que celui-ci réclame depuis de nombreuses années une autonomie professionnelle que le projet de loi ne lui accorde pas. Les enseignantes et enseignants dénoncent depuis longtemps la surcharge de travail dont ils font l'objet et la tendance continue des gestionnaires à occuper les journées pédagogiques. Pourtant, ces journées sont précieuses pour accomplir les tâches administratives, préparer des cours, compléter des corrections et faire divers suivis. Les syndicats enseignants ne cessent de dénoncer le cumul de formations et de réunions imposées qui n'aident que trop peu leur travail et leur perfectionnement, et réclament plus de prise sur les processus de formation. On peut donc douter que cette nouvelle obligation et ce surcroît de contrôle ministériels ne donnent lieu à une meilleure qualité du travail des enseignants et enseignantes, dans un contexte où ils peinent à exercer leurs fonctions et responsabilités, et où les difficultés de recrutement contribuent à l'alourdissement de leur tâche. Pour la FTQ, l'amélioration de la qualité de l'enseignement, à court terme, passe davantage par une reconnaissance de l'autonomie professionnelle du personnel scolaire et des efforts pour améliorer leurs conditions d'exercice et du soutien à tous les niveaux.

En ce sens, la centrale ne peut que noter l'absence, dans le projet de loi, de toute précision du rôle des professionnels de l'éducation, et notamment des conseillers et

conseillères pédagogiques. Leur contribution à la qualité de l'éducation et à la réussite éducative est pourtant déterminante. Dans cet esprit, la centrale déplore l'abolition des services d'animation spirituelle et d'engagement communautaire (art.2, 5 et 106). Déjà lourdement touchés par les années d'austérité libérales, les animateurs et animatrices de vie spirituelle et d'engagement communautaire ont plus d'une fois démontré la pertinence de leur contribution à la persévérance scolaire et au mieux-vivre dans les écoles. Leur expertise et leur contact auprès des jeunes sont à la fois originaux et complémentaires aux autres services qui leur sont offerts. Relevant parfois de la relation d'aide, ils permettent d'accompagner de nombreux élèves dans leurs défis et de surmonter leurs difficultés personnelles, scolaires ou sociales. Cela a pour effet d'en raccrocher beaucoup à l'école. La FTQ craint fort que la disparition des obligations et droits rattachés à ces services dans la LIP ne concoure à leur abolition à court terme dans les commissions scolaires et à l'abolition des dizaines de postes de travailleurs et travailleuses dévoués. Si c'est la voie qu'il veut suivre, le ministre devra rapidement prévoir un plan pour accompagner et soutenir ces derniers, et voir à leur reclassement ou, le cas échéant, à leur requalification. Or, la centrale pense plutôt que la contribution de ces animateurs et animatrices est essentielle à la qualité de vie des élèves dans l'école, au climat scolaire, ainsi qu'à la prévention du décrochage. Si la volonté du gouvernement est d'affirmer la laïcité de l'école québécoise en retirant tout mandat touchant au développement spirituel des élèves, la FTQ pense qu'il n'est pas nécessaire pour autant de la priver de cette expertise et de ces services de proximité. C'est pourquoi elle juge pertinent de les maintenir afin, principalement, de préserver leur mission d'accompagnement et de prévention auprès des jeunes, même sans mandat lié au développement spirituel de ces derniers.

Recommandation n°2

La FTQ recommande que la mission d'accompagnement et de prévention dévolue aux services de vie spirituelle et d'engagement communautaire soit maintenue et que des ressources supplémentaires leur soient octroyées pour qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle dans les établissements, notamment au regard de la persévérance scolaire.

4. ABOLITION DES ÉLECTIONS SCOLAIRES : UNE ATTEINTE DISCRIMINATOIRE À LA DÉMOCRATIE

Depuis sa création en 1957, la FTQ a maintes fois réaffirmé son attachement à la démocratie scolaire et à une représentation large des intérêts de la population dans le développement du réseau scolaire, de même qu'à la participation des parents dans la vie des établissements et des structures scolaires de leur communauté. Depuis longtemps, la centrale est consciente de la faible participation aux élections scolaires, mais préfère plaider pour un renforcement de la vie démocratique scolaire et des pouvoirs politiques des élus scolaires que d'appuyer l'abolition pure et simple de ce qu'elle considère être l'un des rares gouvernements de proximité qui permettent à la population d'avoir une prise sur le développement des services publics. C'est pourquoi, d'emblée, la FTQ s'oppose vivement à l'abolition du conseil des commissaires et de l'élection au suffrage universel de l'instance décisionnelle de la commission scolaire.

La centrale n'adhère pas à l'argument du gouvernement qu'une faible participation aux élections scolaires traduit à la fois un référendum populaire à leur encontre et le déficit de légitimité des élus scolaires. Si l'enjeu n'en tenait seulement qu'à un taux de participation, les gouvernements successifs, comme l'actuel, auraient facilement pu mettre en œuvre une solution simple et efficace en jumelant les élections scolaires aux élections municipales, comme le font le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, par exemple, comme le propose la FTQ depuis plusieurs années et ainsi que le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) lui-même l'a évalué en 2010, dans un rapport qui n'a jamais eu de suite¹⁰.

Or, le défi de la démocratie scolaire – pas plus que pour toute autre institution démocratique – ne peut se résumer qu'à la participation à une élection. De fait, la population du Québec est d'autant plus mal informée de la structure scolaire que celle-ci a fait l'objet de nombreuses modifications au cours des dernières années. On ne peut féliciter les divers gouvernements pour leur contribution à souligner l'importance de la démocratie scolaire ni à faire connaître à la population de manière objective les enjeux concrets auxquels elle répond. Un bilan critique de leur rôle dans la perte de confiance ou d'intérêt pour la démocratie scolaire devra bien un jour être fait. Or, bien plus que d'un taux de participation et d'une désaffection populaire,

¹⁰ DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Les modifications proposées à la Loi sur les élections scolaires*, Québec, 2010, 316 pages, [En ligne] www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6435.pdf.

l'enjeu principal, selon la FTQ, relève davantage de la méconnaissance de ce qui se joue au palier scolaire, d'un déficit d'informations et de débats participatifs sur les enjeux scolaires au niveau local ou régional ainsi que de la limite des pouvoirs des élus scolaires, notamment hérités des nombreuses réformes qui se sont succédé. Ces constats ont été maintes fois partagés et discutés, que ce soit par le Conseil supérieur de l'éducation en 2006¹¹, à l'occasion du Forum sur la gouvernance et la démocratie scolaire en février 2008, ou dans le rapport Champoux-Lesage en 2014¹². Tour à tour, ces derniers ont souligné l'importance de faire connaître et mettre en valeur le rôle et la portée des instances scolaires auprès de la population. Malheureusement, ce débat de fond a été écarté d'emblée par le gouvernement, qui semble prêt à éliminer un gouvernement local et responsable d'un trait de crayon pour réaliser des économies de bouts de chandelle, plutôt qu'à relever à bras-le-corps le défi de rehausser la qualité de la vie démocratique scolaire.

Ce faisant, le projet de loi n°40 fait bien plus qu'abolir les modes de représentation et de nomination qui caractérisent l'instance décisionnelle d'un réseau de service public. Dans les faits, le projet de loi contrevient à plusieurs principes fondamentaux qui sous-tendent notre démocratie. D'abord, le principe qui lie taxation et représentation est attaqué de plein fouet dès lors que les propriétaires immobiliers continueront de payer une taxe scolaire sans la contrepartie de pouvoir élire les représentants qui en administreront les fruits. Or, le gouvernement remet d'autant moins en question l'existence de la taxe scolaire qu'il vient de la confirmer en instaurant un taux unique¹³.

De plus, même dans le réseau anglophone, bien que les contribuables puissent encore exercer leur droit de vote et élire leurs représentants, ces derniers devront principalement être des parents d'élèves fréquentant des établissements de la commission scolaire. Ainsi, le projet de loi crée un critère supplémentaire à l'éligibilité, qui est d'être parent, ou d'avoir un profil de compétences particulier, en plus d'être un électeur ou électrice inscrit. Il s'agit d'une éligibilité à deux vitesses pour le moins incohérente avec la notion de suffrage universel. À plusieurs égards, ce bricolage des

¹¹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006. Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, Québec, 2006, 110 pages, [En ligne] www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0184.pdf.

¹² Pauline CHAMPOUX-LESAGE, Marcel LEBLANC, et al., *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, Québec, 2014, 181 pages, [En ligne] www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/rapport_comiteCS_mai2014v3p.pdf.

¹³ QUÉBEC, *Loi visant l'instauration d'un taux unique de taxation scolaire*, L.Q., 2019, c.5.

modes de représentation manque de sérieux et bafoue les droits des contribuables à une juste représentation dans les instances décisionnelles, en plus d'en écarter plusieurs de l'éligibilité pourtant corolaire au droit de vote.

Ensuite, le principe d'équité devant une liberté démocratique est mis à rude épreuve dès lors que le projet de loi institue deux régimes de représentation distincts entre le réseau scolaire francophone et le réseau scolaire anglophone, l'un fondé sur un collège électoral de parents et l'autre sur le suffrage universel. Pour la FTQ, il est tout à fait discriminatoire et pour le moins anachronique qu'à compter de 2020, au Québec, un citoyen francophone se voie retirer le droit de vote tandis que le citoyen anglophone pourra s'en prévaloir. À trop vouloir opérer des contorsions à la loi pour s'éviter des poursuites constitutionnelles au regard des droits des minorités linguistiques à gérer leurs institutions scolaires, le gouvernement pourrait bien porter flanc à d'autres recours, à l'encontre de ce qui pourrait être considéré comme une discrimination fondée sur la langue. La FTQ ne voit pas, au bout du compte, ce que le Québec et encore moins la réussite éducative ont à gagner à un tel jeu d'équilibrisme.

Non convaincue par les arguments du gouvernement, et pour toutes ces raisons, la FTQ ne peut qu'une nouvelle fois s'opposer à l'abolition du conseil des commissaires et de son élection au suffrage universel.

Recommandation n°3

La FTQ recommande que la structure du conseil des commissaires soit maintenue en son état actuel et que l'élection des commissaires au suffrage universel ait lieu en même temps que les élections municipales.

5. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION : UN MODÈLE IMPARFAIT

En 2014, le comité Champoux-Lesage avait notamment conclu, sur la base d'une large consultation, à l'expression d'une unanimité autour de la nécessité de maintenir un « palier décisionnel intermédiaire ». Elle avait de plus statué que les élus scolaires étaient mieux placés pour servir les intérêts de la population qu'un conseil d'administration nommé¹⁴. Attachée à l'importance d'un gouvernement local et

¹⁴ Pauline CHAMPOUX-LESAGE, Marcel LEBLANC, et al., *op.cit.*, p.40-41.

responsable, la FTQ adhère à cette affirmation et ne peut que s'opposer à son remplacement par un conseil d'administration, composé sur la base de nominations internes.

a. Un recul dans la légitimité du conseil

La FTQ voit mal comment un conseil d'administration (CA) dont une majorité des membres est désignée par un collège électoral pourrait être plus légitime pour administrer des ressources notamment tirées d'une taxe foncière, qu'un conseil formé de personnes directement élues et redevables à la population. La réforme proposée visera à faire élire un peu plus de 700 membres de conseils d'administration par un bassin d'environ 14 000 membres de conseils d'établissements à travers les commissions scolaires francophones. Présentement, le même nombre de commissaires¹⁵ a été élu par près de 240 000 électeurs et électrices lors du dernier scrutin général en 2014¹⁶. Pour la seule Commission scolaire de Montréal, plus de 29 200 électeurs et électrices ont élu 12 commissaires en 2014¹⁷, tandis que tout au plus 1 150 personnes pourront participer à l'élection de huit parents et quatre représentants de la communauté en 2020. Même avec un faible taux de participation, les commissaires scolaires demeurent élus par davantage de citoyennes et de citoyens que ne le seront les membres des nouveaux conseils d'administration. Il s'agit donc bien d'un recul plutôt que d'une avancée.

b. Bénévolat : une qualité de représentation en péril

Bien qu'elle soit favorable à une plus grande participation des parents et des personnes usagères à la vie scolaire, la FTQ doute fort que la composition et les fonctions du conseil d'administration des centres de services scolaire (art.49 et suivants), francophones en particulier, n'améliorent pas la gouvernance et la capacité d'action du réseau scolaire public.

D'abord, la formule proposée rompt avec le modèle actuel qui est fondé sur la rémunération des élus. Ainsi, il mise maintenant uniquement sur l'engagement

¹⁵ DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Élections générales scolaires du 2 novembre 2014. Portrait sur le financement et les dépenses des candidats autorisés*, Québec, 2015, 18 pages, [En ligne], www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/D-6355.3_15-03.pdf.

¹⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Résultats préliminaires des élections scolaires de 2014*, [En ligne] www.education.gouv.qc.ca/commissions-scolaires/gouvernance/elections-scolaires-2014/resultats-2014/.

¹⁷ COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL, *Élections scolaires. Résultats du vote. Scrutin du 2 novembre 2014*, Montréal, 2014, [En ligne] www.csdm.ca/wp-content/blogs.dir/6/files/R%C3%A9sultats-20141103.pdf.

bénévole. La centrale estime que ce choix ne peut résulter qu'en une perte de lien et de qualité dans l'administration de la structure. Actuellement, les élus scolaires sont rémunérés en compensation et reconnaissance du temps qu'ils investissent dans leurs dossiers et sur le terrain. Le rôle de commissaire scolaire est un travail à temps partiel et parfois à temps plein (présidence), qui exige un engagement constant et une présence accrue sur le terrain, auprès des établissements, des équipes et des parents. C'est ce qui permet à des commissaires de soutenir des milieux ou les mobiliser autour d'enjeux difficiles comme le maintien d'une école de village ou de quartier, la reconstruction d'une école, l'aménagement d'une cour, etc. Cette relation de proximité n'est possible que parce que du temps est investi et reconnu, que des moyens sont prévus pour le soutenir. Or, cette qualité de relation de proximité risque fort de disparaître dès lors que le projet de loi abolit la rémunération et ne prévoit qu'un maigre jeton de présence et le remboursement des frais engagés par les membres du conseil d'administration dans l'exercice de leurs fonctions (art.65). Pourtant, le projet de loi attribue à ces derniers essentiellement les mêmes fonctions qu'assument actuellement les commissaires scolaires (art.72), mais il leur retire toute forme de rémunération.

De plus, pour être éligibles, les membres qui siègent à titre de parents doivent provenir du conseil d'établissement de l'école de leur enfant (art.49). Cela suppose de chaque parent un cumul de mandats et de responsabilités, soit un double engagement bénévole qui, avant même de prendre en charge un dossier, d'exécuter un mandat ou de faire partie d'un comité, suppose de prendre part à une vingtaine de réunions par année, sur son temps personnel. La FTQ ne peut y voir que des conditions propices à une distorsion importante dans la qualité de l'engagement de personnes administratrices et leur capacité à maîtriser les dossiers, tant au palier local (établissement) que régional (centre de service). Il faut noter que les fonctions cumulées de membre du conseil d'administration (CA) et de membre du conseil d'établissement (CÉ) ne sont d'ailleurs pas nécessairement liées l'une à l'autre et peuvent parfois même entrer en conflit, à la fois dans l'énergie consacrée à mener des mandats, et à la fois dans les décisions à prendre. Situation sur laquelle le projet de loi reste muet.

Pour les mêmes raisons, la non-rémunération des membres du conseil d'administration représentant la communauté risque fort de réduire leur capacité à s'approprier les enjeux et rouages de la structure scolaire et à jouer pleinement leur rôle. En misant sur le bénévolat, le projet de loi ne prend donc pas au sérieux les

parents et les membres de la communauté et ne rend pas justice non plus à la tâche qu'il leur assigne. Cette approche risque de constituer un frein important au recrutement et à la rétention d'administrateurs stables, consciencieux et dévoués. Ou, tout au moins, elle concourra à favoriser la participation d'une catégorie de personnes dont les dispositions socioéconomiques et familiales sont plus favorables à un tel engagement, et à créer des disparités dans la composition du conseil. Cela risque de créer une distorsion dans la représentation, notamment en réduisant la prise en compte des intérêts et besoins des milieux défavorisés ou multiculturels.

Pour la FTQ, la rémunération et l'octroi de ressources adéquates, telles que des frais de gardiennage, et des mesures d'aménagement du temps de travail qui favorisent une réelle conciliation travail-famille-engagement social, notamment, constituent des conditions incontournables à l'égalité, l'équité et la qualité d'implication des citoyens et des citoyennes à la vie démocratique et au service public. Il est donc impératif que des mesures viennent appuyer la participation des membres de l'instance décisionnelle afin qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle et assurer une représentation de qualité, à la hauteur des attentes de la population et des besoins des établissements et des élèves.

Recommandation n°4

La FTQ recommande le maintien d'une rémunération pour les membres qui siègent à l'instance décisionnelle de la commission scolaire ou du centre de services scolaire, et la mise en place de mécanismes d'aménagement du temps de travail pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle à cette instance et sur le terrain.

c. Un déficit de représentativité

Au-delà des conditions matérielles des administrateurs, la centrale s'interroge sur leur représentativité. D'abord, le projet de loi prévoit que les membres parents seront élus parmi et par les parents siégeant au sein des conseils d'établissements (art.49). Rien n'indique quels liens de redevabilité les premiers auront envers les seconds. Recevront-ils de leur part des mandats ou devront-ils les représenter? Constatant la disparition du commissaire parent d'élève en difficulté et du lien organique entre le conseil des commissaires et le comité des parents, la centrale s'interroge sur les mécanismes qui permettront d'assurer la prise en compte des intérêts des uns et des

autres dans les décisions, si aucun mandat de représentation n'échoit aux membres du conseil d'administration. De ce fait, plusieurs questions restent difficiles à cerner. Qui ces derniers représentent véritablement? Par quel canal, comment seront-ils redevables, et envers qui? De plus, la FTQ s'étonne de lire que « le fait que son enfant cesse de fréquenter une école relevant du centre de services scolaire », « n'emporte pas la perte de la qualité de membre » du conseil d'administration (projet d'article 175.6 à la LIP). Est-ce à dire que la personne pourrait se représenter elle-même directement? Si son enfant fréquente désormais une école d'une autre commission scolaire ou, même, une école privée, au nom de qui et avec quelle légitimité cette personne pourrait-elle continuer de siéger et de participer aux décisions touchant la vie de cette commission scolaire? En imaginant le cas de figure d'un parent dont l'enfant fréquente maintenant un établissement privé, il est raisonnable de demander si cela le placerait en conflit avec son obligation de valoriser l'éducation publique (art.30 et 41). Cette situation sera-t-elle prévue dans le code d'éthique et de déontologie (art.66)? Il importe que le gouvernement apporte des précisions à cet égard.

Pour leur part, la représentativité des membres siégeant à titre de représentants de la communauté suscite également quelques interrogations. Le projet de loi n°40 établit désormais quatre profils de compétences présidant au recrutement de ces derniers, en misant sur des expertises précises. Provenant du territoire du centre de services, les candidats seront élus par le collège des parents siégeant sur les conseils d'établissements (art.49). Voilà qui confère bien du pouvoir à ce collège, mais qui révèle également un *quiproquo* sur la notion de « communauté » en laissant entendre que celle-ci n'est autre que celle des conseils d'établissements. Or, le projet de loi entend bien confier à ces personnes le mandat de « représenter » la communauté, et le collège des membres de conseils d'établissement est déjà représenté par huit d'entre eux. Il apparaît pour le moins curieux que la communauté, au sens de la population locale, auprès de laquelle par ailleurs le conseil d'administration devra se livrer à un exercice de transparence et de reddition de compte (art.62 et 105), ne puisse même pas choisir ses propres représentants, du moins pour le réseau francophone... Cela dit, la FTQ s'interroge, dans ce micmac, à savoir également d'où et comment ces personnes tireront leurs mandats et à qui ils seront redevables en définitive.

De plus, la centrale constate parmi les profils suggérés la disparition du « milieu du travail » (actuel art.143 de la LIP) au profit du seul « milieu des affaires » comme

milieux d'origine recherchés parmi d'autres. Pour la centrale, il s'agit d'un glissement qui laisse entendre que, dans le milieu économique, seule l'expertise des employeurs est à même de satisfaire aux exigences de représentation, ce qui minimise de manière pernicieuse le dévouement et l'expertise des travailleurs et des travailleuses en général. Faut-il le rappeler, ceux-ci peuvent aussi être des parents d'élèves ou des adultes en formation et usagers des services scolaires. Dans cette proposition, l'expertise des syndicats souffre elle aussi d'un manque de reconnaissance. C'est là se priver d'une riche source d'expertises et d'expériences qui pourraient être mises au service de la mission de développement culturel, social et économique de la commission scolaire.

Recommandation n°5

La FTQ recommande que les membres du conseil représentant la communauté puissent être élus au suffrage universel, afin qu'il soit à l'image de la communauté dans son ensemble, notamment en incluant un représentant provenant du milieu du travail.

d. Une représentation territoriale à maintenir

La FTQ est déçue de constater que le projet de loi abolit également le mandat de représentation géographique des administrateurs dans les commissions scolaires francophones (art.72). Il s'agit là d'une grande perte en matière d'équité au sein des territoires scolaires, dont la grande diversité socioéconomique, qu'ils soient urbains ou ruraux, mérite une attention particulière quand vient le temps d'adopter un plan d'action ou de répartir les ressources entre les établissements. Actuellement, chaque commissaire élu, à l'exception du président, doit représenter les intérêts et porter les aspirations de la population de sa circonscription, ce qui favorise une plus grande équité dans la prise de décisions et permet aux électeurs et aux électrices d'avoir un porte-voix au sein du conseil. Or, le projet de loi, en brisant ce lien territorial, n'assure aucun mécanisme garantissant la prise en compte dans les décisions des réalités géographiques particulières ni de la diversité sociale et économique des populations. Des distorsions importantes risquent d'émerger dans l'évaluation des enjeux et la prise de décision par l'instance dirigeante de la commission scolaire, accentuant les disparités dans la mise en œuvre des plans d'action et la répartition des ressources sur le terrain. Dans ce contexte, il est probable que les établissements et services des

milieux défavorisés ou éloignés, par exemple, ne pâtissent d'un déficit de représentation. Bien que la centrale ne l'endosse pas, elle estime que, même dans la structure du conseil d'administration proposée par le projet de loi pour le réseau francophone, il serait possible d'attribuer, notamment aux membres siégeant à titre de parents, des secteurs géographiques de représentation regroupant un nombre équivalent d'établissements ou d'élèves. Secteurs dont ils pourraient être les répondants sur le terrain, desquels ils pourraient être nommés et tirer leurs mandats, et auxquels ils pourraient être redevables.

Recommandation n°6

La FTQ recommande de maintenir un lien de représentation territoriale pour la majorité des membres du conseil.

De plus, le projet de loi revoit les prérogatives du comité de parents, qui n'est plus représenté au sein du conseil (art.50). Ainsi, son lien avec les membres qui siègent au conseil est rompu et le comité devient strictement consultatif. Ses fonctions sont révisées au bénéfice d'une approche qui interpelle les parents strictement en tant qu'usagers et usagères, ce en quoi la FTQ voit un glissement vers une forme de relation clientéliste. Ces changements minimisent l'apport des parents à la vie générale de la structure scolaire et au développement du service public (art.81 et 82). La FTQ s'interroge donc sur le rôle que le comité de parents est appelé à jouer véritablement au sein de la structure scolaire, dès lors que son poids et sa capacité de faire des représentations se trouvent réduits. Sa pertinence pourrait être remise en cause aux yeux des parents qui désirent porter des enjeux et dossiers à l'attention des gestionnaires ou de l'instance décisionnelle. De plus les membres qui siègent au CA à titre de parents, qui ne sont pas liés par les travaux du comité de parents, pourraient rapidement apparaître comme une voie de contournement et une courroie de transmission à la pièce vers le CA. Cela peut poser des problèmes et des conflits en matière de transparence, d'équité et de reddition de comptes. C'est pourquoi la relation entre le CA et le comité de parents mériterait d'être clarifiée.

Outre la nomination de ces personnes par le collège électoral, la FTQ s'interroge sur le remplacement de dispositions légales¹⁸ par des dispositions réglementaires¹⁹

¹⁸ Lesquelles sont inscrites dans la LIP ou la Loi sur les élections scolaires.

¹⁹ Le gouvernement pourra alors établir un règlement à cette fin en vertu de l'article 132 du projet de loi n° 40.

concernant les modalités d'élection des membres du conseil d'administration. La centrale estime qu'il s'agit d'un glissement en matière de transparence qui ne facilitera pas la stabilité ni la prévisibilité et l'intégrité des processus électoraux dans le temps.

Recommandation n°7

La FTQ recommande que les mécanismes de nomination et d'élections des membres du conseil soient précisés dans la loi plutôt que par règlement.

e. Représentants du personnel : un rôle à soutenir

La FTQ demande depuis longtemps que les travailleurs et les travailleuses du réseau de l'éducation puissent participer directement à la vie et aux orientations de la structure scolaire et accéder aux instances décisionnelles. La centrale voit donc d'un bon œil l'arrivée à l'instance décisionnelle de la commission scolaire de trois membres du personnel, représentant divers corps d'emploi (art.49) et ayant droit de parole et de vote (art.56 et 62). Toutefois, la centrale est d'avis qu'un siège pourrait être ajouté au conseil pour permettre au personnel de soutien administratif et au personnel de soutien manuel de pleinement faire valoir leurs expertises respectives, ce que ne favorise pas l'octroi d'un seul siège au personnel de soutien en général. En effet, les réalités vécues et les défis auxquels ces deux catégories de personnel font face ont leurs particularités et cette diversité mérite d'être prise en compte dans le travail et les décisions du conseil.

Recommandation n°8

La FTQ recommande que le personnel de soutien administratif et le personnel de soutien manuel soient représentés chacun par un siège au sein du conseil.

Toutefois, le projet de loi demeure flou sur les modalités de nomination des représentants du personnel au conseil d'administration, sur le lien de représentation qu'ils doivent entretenir avec leurs collègues, ainsi que sur les mécanismes par lesquels ils pourront les consulter. En effet, le projet de loi manque de précisions sur la procédure de nomination de ces représentants par leurs pairs; aussi les laisse-t-il

en décider eux-mêmes (art.49²⁰). Or, on voit mal comment, sur un territoire vaste ou dense, des travailleurs et des travailleuses peuvent logistiquement choisir entre eux trois ou quatre personnes pour les représenter, sans passer par un canal un tant soit peu formel. À ce sujet, il faut également noter qu'une partie de la réponse est reléguée à un futur règlement gouvernemental. Encore une fois, il faut souligner qu'une telle responsabilité, bien qu'elle constitue une avancée dans la reconnaissance et la prise en compte de l'expertise des travailleurs et des travailleuses du réseau à travers les processus décisionnels, est exigeante et nécessite des accommodements. Pour bien jouer leur rôle de représentation et d'administrateurs, ces personnes devront pouvoir compter sur des libérations en temps lorsqu'ils auront à effectuer des mandats, siéger à des comités ou mener des dossiers pour le conseil d'administration. Des mécanismes de compensation et des frais de gardiennage, notamment, devraient aussi leur être accessibles pour leur permettre de participer aux réunions qui débordent de leur horaire de travail.

Enfin, la centrale note avec consternation, aux annexes 1 (art.10) et 2 (art.1) du projet de loi, que celui-ci entend fermer d'office la porte de la participation au premier conseil d'administration à toute personne travaillant ou représentant une association syndicale regroupant du personnel du centre de services scolaire (CSS). De plus, rien ne permet de croire que cette disposition, inscrite comme une modalité de la période transitoire, ne pourrait pas être étendue au règlement que le ministre pourra édicter en matière de nomination des membres du conseil d'administration (art.132), et devenir permanente. La FTQ y voit l'expression d'un procès d'intention à l'endroit des mandataires syndicaux qui n'a pas de fondement. Au contraire, devant la faiblesse des modes de nomination des représentants du personnel par leurs pairs dont fait état le projet de loi, la centrale est d'avis que la structure syndicale est toute désignée et très fonctionnelle pour opérer des modalités de désignation et de représentation (lien, mandats, redevabilité) transparents et démocratiques. À bien des égards, la structure syndicale permet des modes de consultation et de formulation des mandats qui prennent en compte la réalité des membres dans toute sa diversité et assurent un ancrage sur le terrain. À plus d'un titre, elle constitue une réponse aux imprécisions du projet de loi concernant la nomination, la source des mandats et la redevabilité des représentants du personnel. De plus, rien n'empêcherait, en cas de conflit d'intérêt ou de loyauté, que le conseil prévoie, dans ses règles de régie interne, des

²⁰ L'art.143.17 proposé introduit à la LIP : « [...] L'avis précise qu'il appartient aux membres des diverses catégories de personnel du centre de services scolaire de désigner leurs représentants, ainsi que leurs substituts, selon la procédure qu'ils déterminent. »

mécanismes permettant à ces personnes de s'abstenir de prendre part à une décision ou d'enregistrer une dissidence dont elles seraient redevables. De tels mécanismes existent dans d'autres institutions et sont tout à fait adaptables à la réalité des commissions scolaires. Pour la centrale, il est donc impératif que les modalités électorales, aussi bien transitoires que permanentes, lèvent cette interdiction.

Recommandation n°9

La FTQ recommande que les dispositions prévoyant l'exclusion ou l'inéligibilité des représentants ou élus syndicaux au sein du conseil soient retirées du projet de loi et que des modes de désignation syndicaux puissent valoir à la nomination des représentants des diverses catégories de personnel. Et ce, tant pour la période transitoire que de manière permanente.

6. DÉCENTRALISATION ET CENTRALISATION : UNE STRUCTURE ÉCARTELÉE

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°180 en 1998²¹, la FTQ constate une tendance continue à la décentralisation des pouvoirs et responsabilités en matière de services éducatifs vers les établissements, en même temps qu'une recentralisation des fonctions de supervision, pilotage et orientations générales en matière d'administration et de planification des ressources aux mains du ministère. Ces transferts de pouvoirs et responsabilités n'ont pas manqué de concourir à la perte d'influence des commissions scolaires et de leurs élus sur les grandes orientations et les grands enjeux des régions dans lesquelles ils évoluent. De plus, le développement d'instruments et de pratiques de gestion axée sur les résultats, particulièrement depuis l'adoption de la loi n°88 en 2009, a contribué à multiplier les exercices de planification, les leviers de contrôle et de reddition de comptes exigés à tous les paliers du réseau, alourdissant pour chacun les processus et contribuant à une rebureaucratization du réseau bien plus qu'à l'efficacité prétendue. Or, la centrale constate que le projet de loi n°40, en redistribuant encore une fois des pouvoirs et responsabilités, ajoute à ces mouvements de centralisation et recentralisation, et contribue une fois de plus à vider le palier intermédiaire de sa substance et à diluer son autonomie. D'ailleurs, la volonté du gouvernement de « renverser la pyramide » organisationnelle pour faire des centres de services scolaires le point central n'a rien de rassurant.

²¹ QUÉBEC, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives*, L.Q. 1997, c.96.

a. Un conseil affaibli par une perte de pouvoir

Le projet de loi, en réécrivant la mission même de la commission scolaire (art.93), traduit bien ce renversement de perspective. Le centre de services scolaire (CSS) aura pour première fonction de créer des écoles et de leur fournir des ressources et services, et ce, dans la perspective d'une « gestion efficace, efficiente et écoresponsable des ressources ». Désormais, la responsabilité de veiller à la réussite des élèves et à une meilleure éducation de la population relèvera des établissements, dans la mesure où le CSS leur viendra en soutien. Ce renversement de la relation entre les acteurs se traduit également dans l'obligation faite au conseil d'administration du CSS de justifier ses décisions auprès de certains comités (art.87, 88) ou des conseils d'établissement (art.27) lorsqu'il ne donne pas suite à leurs avis ou recommandations sur certains sujets, ou n'approuve pas les plans qui lui sont proposés. D'ailleurs, il est inquiétant qu'à la suite de l'abolition des élus scolaires, les administrateurs du CSS ne puissent plus participer à une séance d'un conseil d'établissement dans l'exercice de leurs fonctions (art.9). Actuellement, cette possibilité permet d'assurer un lien direct avec l'instance décisionnelle pour des enjeux particuliers de l'établissement ou, à l'occasion, d'exercer un contrôle sur ses activités. De plus, l'abolition du comité exécutif (art.75) retire aux membres du CA, et au premier chef son président, la capacité d'être au plus près des dossiers et enjeux prioritaires, d'avoir une vue d'ensemble et d'impulser une direction au conseil.

Pour sa part, le comité de répartition des ressources, sur lequel ne siège aucun membre du conseil, sera responsable de mener des consultations sur l'ensemble du territoire et d'émettre des recommandations pour lesquelles le conseil devra rendre des comptes s'il ne les adopte pas. C'est là une augmentation importante du poids de ce comité dans la structure décisionnelle, alors même que la répartition des ressources est au cœur du rôle de gouvernance attendu des élus scolaires actuellement, qui ont la responsabilité d'administrer, notamment, le produit de la taxe scolaire. Désormais, le conseil devra témoigner une grande déférence à un comité formé de gestionnaires et se verra limité dans son rôle d'assurer l'équité et de prendre en compte les besoins et intérêts particuliers des établissements et communautés dans l'élaboration du plan de répartition des ressources. C'est dire aussi que la représentation des intérêts territoriaux, tels que des quartiers défavorisés ou des villages éloignés, par exemple, déjà diluée par le caractère non représentatif des membres du conseil, ne sera pas assurée dès lors que le plan de répartition des ressources dépend principalement d'un comité spécialisé qui ne compte aucun élu.

Enfin, il faut constater l'augmentation des responsabilités et pouvoirs du directeur général du CSS, désormais chargé des processus électoraux (art.49), du comité d'engagement pour la réussite (art.88) et de la représentation officielle du CSS (art.90), en plus des autres fonctions existantes, dont celle de siéger au comité de répartition des ressources. Une telle concentration de responsabilités aux mains d'un gestionnaire ne peut qu'accroître l'asymétrie d'informations qui orientera l'exercice décisionnel du conseil, composé principalement de bénévoles qui ne pourront jamais passer autant de temps sur le terrain et sur les dossiers qu'une équipe de gestion. Dans cette logique, le maintien d'une assemblée publique pour présenter le rapport annuel (art.105) apparaît de bien peu de valeur en matière de reddition de comptes face à la perte de pouvoir du conseil au profit d'une constellation de comités spécialisés au centre de laquelle se retrouve le directeur général, et en matière d'obligation de rendre des comptes aux établissements.

La FTQ perçoit dans cette reconfiguration des rapports entre les acteurs une dynamique empreinte de clientélisme. En plus de réduire considérablement la représentativité de l'instance décisionnelle (conseil), elle limite son rôle et sa capacité d'avoir une vue d'ensemble et de définir des orientations structurantes. Ajoutant beaucoup d'opacité dans l'organisation et l'administration d'un service public, cette « pyramide inversée » effratera de beaucoup la capacité de l'institution à impulser un élan mobilisateur et à assurer l'équité dans la répartition des ressources. De plus, la centrale constate que la structure proposée contribue à la multiplication des comités, réunions et consultations menées au sein de l'instance intermédiaire et des obligations qu'elles entraînent au niveau des établissements, alors que le gouvernement plaide notamment que la structure actuelle surcharge les gestionnaires de tout acabit en réunions et comités.

Recommandation n°10

La FTQ recommande que soient préservés les pouvoirs du conseil et de ses membres, et particulièrement leur capacité à arbitrer la répartition des ressources au sein du territoire et à superviser les travaux de certains comités.

b. Engagement vers la réussite : une relation à préciser

La création du comité d'engagement pour la réussite des élèves (art.88) est présentée comme une avancée en matière de soutien à la persévérance scolaire. À cet effet, la FTQ ne voit pas d'un mauvais œil la mise en place d'un comité spécialisé pour mener les consultations, piloter l'élaboration et observer la mise en application du plan d'engagement vers la réussite (PEVR) de la commission scolaire. D'autant plus qu'il fait place à des travailleurs et des travailleuses du terrain, qu'ils soient de l'enseignement, des services professionnels ou du soutien, dont l'expertise pourra être mise à contribution et influencer le processus. Cela dit, la FTQ tient à rappeler que des distinctions mériteraient d'être faites en ce qui a trait à la représentation des membres du personnel de soutien, dont la nature de la contribution et de l'expertise au sein du réseau diffère selon qu'il s'agit de soutien administratif ou de soutien manuel.

De plus, le mode de désignation des membres du comité d'engagement pour la réussite des élèves mériterait d'être précisé, de même que la nature de la contribution attendue de leur part. Il n'est pas clair si les membres siégeant au comité exercent un mandat de représentation ou simplement de conseil. De plus, encore une fois, la participation à ce comité et le travail qu'elle exige en amont et en aval devront être dûment reconnus aux personnes qui y siègent. Par ailleurs, l'apport d'un « membre issu du milieu de la recherche en sciences de l'éducation » est intéressant, mais la capacité de recruter, de faire participer de manière régulière et de retenir près de 69 experts à travers le Québec pose un certain défi. Des précisions sur les critères et modes de sélection, de même que sur les incitatifs pour les candidats potentiels, devraient être apportées.

La création de ce comité spécialisé bouscule cependant la répartition des rôles au sein de la structure. En effet, ce comité devient le principal organe en matière de réussite éducative. Il peut insuffler les « bonnes pratiques issues de la recherche » dans les milieux. Cela peut être intéressant dans la mesure où l'autonomie professionnelle des divers personnel, notamment le corps enseignant et le corps des professionnels non enseignants, n'est pas bousculée ni remise en question. Il faut toutefois souligner l'absence de membres de l'instance décisionnelle sur le comité d'engagement pour la réussite des élèves, de même que celles du comité de parents et du comité consultatif des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Ces derniers ne sont que consultés et non pas représentés au sein du comité

d'engagement pour la réussite des élèves. Le comité de parents ne peut même pas émettre de recommandations. Cela laisse croire qu'il s'agit d'une structure plus administrative que participative, ce qui ne peut guère mettre à contribution l'expertise ni tenir compte de la réalité particulière des usagers et des usagères dans la conceptualisation d'un plan d'action à portée territoriale.

Enfin, le comité d'engagement pour la réussite des élèves recommande directement le PEVR au conseil d'administration du centre de services scolaire, que ce dernier ne peut qu'approuver. Cela signifie que le CA ne peut modifier ledit plan et qu'il doit motiver un refus de l'approuver auprès du comité. Pour la FTQ, il s'agit d'un renversement de pouvoir entre le CA et le comité, d'autant plus qu'il peut émettre des recommandations d'actualisation en cours de route. D'autre part, pour dépasser les énoncés de principes pédagogiques et de gestion, un plan intégrateur de la portée du PEVR doit pouvoir s'appuyer sur une anticipation des conditions et moyens à réunir et à engager dans les établissements et les services pour favoriser la persévérance scolaire des élèves. Or, il est crucial que la répartition des ressources, dans un souci d'équilibre et d'équité au sein du territoire, demeure *in fine* la prérogative de l'instance décisionnelle. Celle-ci doit de plus, être en mesure de se prononcer sur le PEVR, y apporter des ajustements, y arbitrer des tensions avec d'autres considérations, plans ou enjeux. En l'état, les liens de supervision et de contrôle qui existent entre le CA et le comité d'engagement pour la réussite apparaissent trop minces pour croire que le second relève bel et bien de l'autorité du premier. Il y a là un glissement sur le plan de la gouvernance qui pose problème, puisque la responsabilité de la commission scolaire est engagée sur la mise en œuvre et la réussite du PEVR.

Recommandation n°11

La FTQ recommande de clarifier l'autorité du conseil sur le comité d'engagement pour la réussite des élèves et de revoir la composition de ce dernier pour y assurer une représentation plus diversifiée des intérêts et des réalités, notamment ceux du personnel de soutien administratif et de soutien technique.

c. Un rôle de concertation régionale en péril

Pour la centrale, ces diverses modifications contribuent à affaiblir le pouvoir de l'instance décisionnelle de la commission scolaire, ainsi qu'à réduire grandement sa

capacité d'arbitrer la répartition des ressources et d'organiser le développement des services selon un plan général ancré aux réalités de la région. En ce sens, le rôle de la commission scolaire au regard du « développement social, culturel et économique de sa région²² » apparaît minimisé dans le projet de loi.

Les commissions scolaires et leurs élus sont des interlocuteurs et des acteurs importants de la concertation régionale sur de nombreux enjeux qui touchent, non seulement la lutte contre le décrochage scolaire, mais aussi la formation professionnelle, la reconnaissance des acquis, la prévention en santé, le marché du travail, etc. Depuis l'abolition des directions régionales du ministère de l'Éducation en 2014, l'importance du rôle de la commission scolaire en tant qu'acteur régional s'est même accrue. La FTQ s'inquiète donc que ce rôle fondamental, qui permet de créer à l'échelle régionale des mécanismes de concertation sociale et économique, notamment, ne s'efface au profit d'un repli du réseau vers une logique clientéliste entre les établissements et ce qui devient leur fournisseur de services. On ne peut manquer de noter, par ailleurs, la perte du rôle politique de l'instance intermédiaire, dès lors que la présidence du conseil d'administration n'assume plus de responsabilité globale ni de représentation, et n'est plus habilitée à porter la parole de la commission scolaire (art.51), ce dernier mandat étant confié à la direction générale (art.90). La capacité de la commission scolaire de médiatiser auprès de la population ou de coaliser des forces sociales, économiques ou culturelles autour d'enjeux importants et structurants ne peut qu'en être grandement affectée, au détriment d'une cohésion cruciale pour le développement régional.

Recommandation n°12

La FTQ recommande de maintenir le rôle de porte-parole de représentation officielle dévolu à la présidence du conseil, ainsi que le rôle de la commission scolaire en tant qu'acteur du développement régional.

d. Établissements : des précisions à apporter

Les changements apportés aux responsabilités du conseil d'établissement (CÉ) et du directeur d'établissement sont censés traduire la volonté d'accroître le pouvoir des parents dans les milieux et de rendre les écoles plus autonomes face au pouvoir

²² QUÉBEC, *Loi sur l'instruction publique*, i-13.3, art. 207.

intermédiaire. La FTQ est généralement favorable à ce que les parents et les travailleurs et les travailleuses de l'éducation puissent bénéficier d'un pouvoir sur les décisions qui concernent l'organisation des services ou de leur milieu de travail, dans la mesure où cela respecte l'équilibre et les limites des responsabilités et expertises de chacun.

D'emblée, la FTQ salue l'élargissement du droit de vote à tous les membres du conseil d'établissement (art.22) et la régularisation de la pratique de nommer des substituts (art.14). Pour les membres du personnel scolaire que la centrale représente, cela témoigne d'une reconnaissance de leur expertise et de l'importance de leur avis dans les décisions et orientations de l'établissement. Pour ce qui est de la formation obligatoire (art.16), ils s'attendent à ce qu'elle puisse être suivie et reconnue comme du temps de travail. Par contre, le mécanisme de nomination de la personne représentant le service de garde pose problème. Le projet de loi retire au personnel du service de garde la possibilité de choisir son représentant et de participer activement au conseil d'établissement. En attribuant d'office ce siège à la personne responsable du service de garde, celle-ci n'est plus désignée par ses pairs. Rappelons que la personne responsable du service de garde n'est pas une gestionnaire et, d'ailleurs, ce vocable n'existe pas dans le plan de classification : il s'agit d'une personne technicienne en services de garde. Elle ne détient ni le titre, ni les pouvoirs, ni les conditions de travail d'une personne responsable du service de garde. Elle est donc l'égale de ses collègues. Ainsi, la désigner d'office contribuerait à l'asymétrie de l'information et des responsabilités au sein des équipes de service de garde. Une approche plus collégiale est donc souhaitée par les membres que la FTQ représente. Il apparaît aussi délicat de faire porter sur les épaules de la personne responsable le poids de choisir, parmi ses pairs, celle qui sera substitut au CÉ. Le *statu quo*, à savoir le maintien d'un mode de désignation par les pairs, serait de ce fait nettement préférable. Cette méthode est plus inclusive et permet à une personne technicienne qui le désire et qui est nommée par ses pairs de siéger au CÉ, mais n'exclut pas d'autres possibilités d'office.

Recommandation n°13

La FTQ recommande que la personne représentant le service de garde au sein du conseil d'établissement et la personne substitut de cette dernière soient nommées par leurs pairs.

De plus, la centrale s'interroge sur le nouveau pouvoir du CÉ qui, sur une décision adoptée aux deux tiers des voix, peut émettre un avis sur la « bonne marche » de l'établissement et obtenir une justification de la part du directeur si ce dernier n'y donne pas suite. Autrement dit, le CÉ peut prendre une décision malgré l'avis et le vote exprimés par les membres représentant le personnel, qui demeurent minoritaires. Or, la notion de « bonne marche » de l'établissement apparaît aussi nouvelle que floue et inquiète les membres de la centrale. Ses implications n'étant pas délimitées dans le projet de loi, il est à craindre que le CÉ puisse désormais se prononcer sur des questions qui ne relèvent pas de sa compétence formelle, telles que les modes et choix de gestion, la gestion des ressources humaines ou les relations de travail, etc., et proposer des changements ou pratiques internes ayant des effets directs sur l'organisation ou l'environnement de travail dans l'établissement. Il importe donc de baliser ce pouvoir.

Recommandation n°14

La FTQ recommande que l'avis du CÉ sur la bonne marche de l'établissement ne puisse être émis que dans le strict respect des objets qui relèvent de sa compétence, et qu'il soit irrecevable et nul lorsqu'il touche ou engage les relations de travail ou l'organisation du travail.

e. Des pouvoirs accrus aux mains du ministre

Au regard d'un projet de loi voulant répondre à la volonté d'accorder plus de pouvoirs et plus d'autonomie aux établissements, il est étonnant de constater à quel point ces derniers en ont peu alors que le gouvernement et le ministre en gagnent tant. En effet, la centrale est d'avis que l'aboutissement de cette vaste réforme consiste à sacrifier l'autonomie et les responsabilités de la structure intermédiaire au bénéfice du pouvoir du gouvernement. En définitive, outre la capacité des établissements de se doter de comités pour les soutenir dans leurs fonctions, d'adopter un plan de lutte contre l'intimidation et la violence et d'adopter les règles de fonctionnement du service de garde, ceux-ci ne voient guère leur marge de manœuvre s'accroître. Pas plus, d'ailleurs, que celle du directeur d'établissement qui, outre le pouvoir contestable de majorer des notes, hérite *a contrario* de nouvelles responsabilités. Certes, la pyramide organisationnelle est bien renversée, au moins face à la mission

d’instruction de la commission scolaire et des établissements, mais les ces derniers demeurent soumis aux mêmes contrôles et obligations administratifs qu’actuellement, contrairement aux intentions historiques de la CAQ²³.

Par contre, c’est bien entre les mains du ministre et du conseil exécutif que se trouvent redistribués le plus avantageusement les pouvoirs sur le pilotage, la supervision et même l’organisation du réseau. Que ce soit par l’ajout de pouvoirs réglementaires, et donc de la marge de manœuvre quasi-discrétionnaire du pouvoir exécutif sur le réseau, ou de pouvoirs d’intervention et de supervision, le gouvernement sort grand gagnant de l’affaiblissement du rôle et du pouvoir de l’instance décisionnelle qu’est la commission scolaire. Jusqu’à un certain point, il l’assujettit davantage à son contrôle, en faisant presque une nouvelle forme de direction régionale de nature strictement administrative.

Le ministre et le gouvernement auront désormais un droit de regard voire même la main haute sur : le régime transitoire applicable aux modifications territoriales (art.46); les règles d’élection, les normes d’éthique et de déontologie et les mécanismes de supervision et de contrôle des activités des membres des conseils d’administration des CSS (art.132); la forme et le contenu des rapports annuels des CSS et des établissements (art.134) et de la formation obligatoire des membres des CA et des CÉ (art.136); l’acquisition et la gestion des immeubles (art.113 et 114) et les dépenses visant les travaux de structure (art.134). Ils pourront même pousser les CSS à partager leurs ressources (art.102) ou à se fusionner (art.46). Plus inquiétant et intrusif, le ministre pourra établir des cibles ou objectifs de gestion interne sur l’administration, l’organisation ou le fonctionnement d’un ou de l’ensemble des centres de services (art.137). Éventuellement, cela pourrait donner au ministre l’occasion de mettre en compétition tous les CSS en les comparant, à l’aide d’indicateurs, à des cibles et objectifs normalisés ou modulés, et ouvrir la porte à des mesures de redressement s’il le juge nécessaire. Le partage de ressources ou la fusion imposés n’en étant que les plus radicales expressions. Cela ne manquera pas de consolider l’approche managériale qui s’impose déjà depuis quelques années dans le service public d’éducation et concourt à une pression de moins en moins tenable sur les équipes de travail, et de moins en moins bénéfique à la réussite des élèves.

²³ COALITION AVENIR QUÉBEC, *Plan de gouvernance scolaire. Remettre l’école entre les mains de sa communauté*, janvier 2018, 9 pages, [En ligne] www.coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2018/08/plan-de-gouvernance-scolaire-remettre-l-ecole-entre-les-mains-de-sa-communaute.pdf.

Autant d'ascendant sur la structure intermédiaire ne peut qu'en réduire l'autonomie et, conséquemment, la capacité à exercer pleinement son mandat dans l'organisation, la répartition et la prestation des services aux écoles et aux élèves, de même qu'à jouer son rôle dans sa communauté. Pour la FTQ, il est impératif que la structure intermédiaire puisse conserver pleinement son autonomie. La dernière réforme du réseau de la santé, avec le projet de loi n°10²⁴, a été un véritable désastre et a durablement compromis sa capacité de mener à bien sa mission, en respect de l'expertise et des conditions d'exercice de son personnel. L'excès de concentration des pouvoirs et des leviers de contrôle aux mains du ministre a gravement compromis l'autonomie des établissements et leur capacité à organiser adéquatement les services de santé sur des territoires étendus. Il est primordial que les leçons soient tirées de cet échec et qu'il ne soit pas répété dans le réseau de l'éducation.

Recommandation n°15

La FTQ recommande de retirer du projet de loi n°40 les articles qui réduisent l'autonomie des commissions scolaires au bénéfice des pouvoirs gouvernementaux et ministériels, en particulier l'article 137.

7. LA STABILITÉ DES TERRITOIRES COMPROMISE AU NOM DE LA RENTABILITÉ

La seconde grande erreur de la dernière réforme du système de santé est la vague de fusions d'établissements et de territoires à laquelle elle a donné lieu. En créant des structures de gestion encore plus bureaucratisées, plus déconnectées les unes des autres et plus éloignées de la réalité et des besoins du terrain, le gouvernement libéral a contribué à désorganiser le réseau de la santé et des services sociaux bien plus qu'à l'améliorer. Lorsque le ministre de l'Éducation de l'époque a fait mine de procéder de la même façon en éducation, avec le projet de loi n°86 et l'intention explicite d'opérer des fusions de commissions scolaires pour les ramener de 72 à 46, la levée de boucliers fut générale et le projet a, fort heureusement, avorté. Or, la CAQ n'a jamais caché son intention de réduire également à 39 le nombre de territoires et d'organismes intermédiaires en éducation. Bien que le ministre se garde de dater la mise en œuvre de cet engagement, il ne l'écarter pas davantage et reconnaît ce faisant que le projet de loi n°40 ne constitue qu'une étape préalable. En effet, l'intention du

²⁴ QUÉBEC, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, L.Q. 2015, c.1.

gouvernement de procéder à d'éventuelles fusions est très claire dans les modifications que le projet de loi apporte aux procédures et mécanismes dits de « modification territoriale » (art.46 et 47), de même qu'en matière de partage des ressources (art.102 et 112).

a. Partage des ressources : une injonction dangereuse

Le projet de loi enjoint aux CSS de « favoriser le partage de ressources et de services », entre eux, avec d'autres organismes publics, des municipalités et même des écoles privées, aux fins d'une gestion plus efficace et rentable des ressources (art.102).

Pour la FTQ, l'intérêt de partager des ressources au nom de la rentabilité ne doit pas servir de prétexte au gouvernement pour réduire le financement des services et son soutien aux frais de gestion de la structure intermédiaire. Ni aux commissions scolaires pour opérer des compressions de services et des coupures de postes dans une perspective d'impartition. Si les CSS disposent des moyens adéquats pour remplir leur mission, ils n'auront pas besoin de partager ou d'impartir des ressources.

Recommandation n°16

La FTQ recommande que le gouvernement s'engage à garantir pour les prochaines années un financement stable et adéquat aux commissions scolaires pour leur permettre de remplir pleinement leur rôle et leur mission.

Le projet de loi accorde au ministre un pouvoir direct et intrusif en lui permettant de demander au CSS de procéder à une évaluation en faveur de tout projet de partage de ressources, et d'exiger de lui qu'il procède. Nul doute qu'avec une telle obligation, l'épée de Damoclès de la gestion axée sur les résultats et de la rationalisation sera suspendue en permanence au-dessus des conseils d'administration. D'autant que le ministre peut désormais soumettre le CSS à des objectifs ou cibles de gestion (art.137). Il est à craindre, également, qu'un tel levier contribue à une plus grande privatisation au sein de la commission scolaire. La FTQ redoute en effet que le mandat d'évaluation des possibilités de partage de ressources ne soit confié d'office, voire même par exigence du ministre, à des firmes privées externes et à gros prix dont les conseils s'apparentent davantage à des plans de redressement. Rappelons à ce sujet

le contrat de KPMG exécuté pour la commission scolaire de Montréal en 2015, au coût de 328 000 \$. Or, la FTQ rejette tout recours à des firmes privées pour orienter des organismes publics dans leurs choix de gestion et d'organisation des ressources qui relèvent de leur mission. En effet, ces firmes raisonnent dans une logique orientée vers la rentabilité à tout prix et l'accumulation de profits qui les pousse à privilégier la rationalisation au détriment des besoins réels de la population. Leurs modes opératoires de même que leur philosophie sont incompatibles avec une logique de service public, qui répond à un régime de droits de la personne et qui est tournée vers le bien collectif. Il importe donc de maintenir au niveau de la commission scolaire l'expertise et la capacité d'évaluer elle-même ses options, en fonction de ses propres objectifs.

Recommandation n°17

La FTQ recommande de retirer l'article 102 du projet de loi et d'interdire tout recours à des firmes privées dans la gestion du réseau scolaire.

Les mécanismes de partage des ressources prévus par le projet de loi ouvrent aussi la porte à un partage de ressources humaines, sans en préciser la portée ni la teneur. Or, les corps d'emplois et les services donnés par le personnel sont nombreux et variés dans les commissions scolaires. La FTQ s'inquiète que les services administratifs (comme la paie), les services d'entretien ou de maintenance, les services professionnels, par exemple, ne soient soumis au ballottage d'un partage avec d'autres entités, qu'il s'agisse d'une commission scolaire voisine, une municipalité ou une école privée. Les partages de services complexifient l'application des règles normatives des conventions collectives, telles que celles relatives à la préséance de l'ancienneté, aux congés, etc., et peuvent les mettre en conflit. De plus, la possibilité que le CSS puisse déléguer « tout pouvoir permettant l'exécution de l'entente » de partage laisse croire à un déplacement, pour les ressources humaines impliquées, du lien de subordination et, donc, à une forme d'impartition qui ne peut que poser problème en matière de relations de travail, surtout quand viendra le temps de représenter le personnel auprès de l'autorité administrative et de faire valoir ses droits. La FTQ croit donc que les dispositions visant le partage de ressources ne devraient concerner que les équipements, locaux et immeubles et selon des critères stricts, et non les services dispensés par le personnel.

Recommandation n°18

La FTQ recommande que le partage de ressources demeure à l'appréciation et à l'initiative de la commission scolaire, et ne concerne que les ressources matérielles (équipements, locaux, etc.), selon des critères établis à cette fin.

Enfin, la FTQ craint que l'injonction faite aux CSS de favoriser le partage des ressources ne contribue à paver la voie à des fusions. Surtout s'il peut être entendu qu'une fusion fait partie des « mesures favorisant le partage de ressources » dont le ministre peut exiger la mise en œuvre (art.102), dans une perspective de gestion efficace et rentable, ou de redressement.

b. Fusions de territoires scolaires : gare à la boîte de Pandore!

Le projet de loi n°40 met un point d'honneur à réviser les mécanismes et rôles entourant les mouvements de fusion, d'annexion ou de division de territoires scolaires. Cela ne peut traduire, pour la FTQ, qu'un intérêt non dissimulé à procéder dans un avenir proche à des modifications territoriales à plus ou moins grande échelle.

En effet, en donnant à une majorité de parents le pouvoir de demander une modification de territoire, au lieu d'une majorité d'électeurs, le projet de loi réduit le seuil d'exigence qui permet d'engager un tel processus dans les commissions scolaires francophones. De plus, l'article 46 du projet de loi accroît les pouvoirs du gouvernement dans cette démarche. Il peut désormais agir de sa propre initiative en se contentant de consulter les CSS concernés, déterminer quel organisme chapeautera le nouveau territoire ou en créer un nouveau, et prévoir par règlement les modalités transitoires. Enfin, la FTQ note que l'harmonisation de la taxe scolaire à un taux unique d'ici 2022, telle que prévue par le projet de loi n°3, est une condition favorable supplémentaire à une prochaine opération de modifications territoriales.

La FTQ tient donc à mettre le gouvernement en garde contre la tentation d'opérer des fusions à court ou moyen terme dans le réseau scolaire. D'abord, le gain d'efficacité d'une telle opération est bien loin d'être démontré, principalement parce que les services rendus par le réseau scolaire sont pour la grande majorité incompressibles : il s'agit d'êtres humains donnant des services à d'autres êtres humains, ou s'occupant d'équipements et d'infrastructures dédiés à cette relation humaine. De ce fait, les

économies prétendues n'existent pas. En 2015, le gouvernement Couillard avait reculé sur son projet de fusions après avoir constaté que cette opération n'était pas avantageuse sur le plan budgétaire²⁵. Les dernières fusions réalisées en 1998, dont le gouvernement Bouchard prétendait qu'elles généreraient des économies de 100 M\$ à l'époque, avaient finalement coûté plus de 70 M\$²⁶.

De plus, une opération de fusions aurait un impact certain sur les accréditations syndicales et l'application des conventions collectives de tous les corps d'emploi dans les commissions scolaires. Cela pourrait créer des variations dans les conditions de travail, et même engendrer des pertes d'emplois, forcer des déplacements et des reclassements, poser des problèmes dans le respect des droits d'ancienneté, etc. Une vague de fusions pourrait aussi forcer à la renégociation de dispositions locales dans l'ensemble du réseau, de quoi essouffler ainsi les équipes de gestionnaires, générer de l'instabilité dans la répartition des ressources humaines, et mettre à risque la continuité des services à un moment crucial de pénurie de main-d'œuvre. Par ailleurs, de nombreux professionnels et professionnelles, employées et employés de soutien administratif ou manuel, par exemple, pourraient devoir exercer leurs fonctions sur des territoires beaucoup plus étendus ou être assignés à des établissements si lointains qu'ils seraient contraints de déménager. De quoi déstabiliser leur vie et leur organisation familiales. Aussi faut-il compter des pertes d'emplois que pourraient occasionner des regroupements de services au sein de la nouvelle entité administrative. Or, le projet de loi reste muet sur les mesures destinées à accompagner et soutenir les travailleurs et les travailleuses qui pourraient éventuellement perdre leur travail ou voir leur port d'attache être déplacé de plusieurs kilomètres, en cas de modification territoriale.

Enfin, on s'explique mal comment le regroupement en territoires plus vastes administrés par une structure plus éloignée du terrain pourrait rapprocher les décisions, les services et les ressources des élèves et des communautés. De fait, une partie des difficultés vécues par les commissions scolaires tient au surcroît de fusions et de regroupements qu'elles ont subies au fil des décennies. En effet, celui-ci a contribué à accroître, précisément, la distance entre les instances de décisions et les communautés au fur à et mesure que les territoires administrés et le nombre

²⁵ Marco BÉLAIR-CIRINO, « Québec abandonne l'idée des fusions », *Le Devoir*, 17 septembre 2015, [En ligne] www.ledevoir.com/politique/quebec/450216/pas-de-fusion-des-commissions-scolaires-au-quebec-dit-francois-blais.

²⁶ *Idem*.

d'établissements couverts s'agrandissaient. Il est pour le moins surprenant qu'un gouvernement tourné vers l'efficacité, la simplification des structures et le rapprochement entre les décideurs et les usagers des services veuille s'engager dans cette voie.

En somme, le chemin des fusions de territoires est très périlleux et la FTQ ne peut que déconseiller au gouvernement de s'y aventurer.

8. DES MESURES TRANSITOIRES BIEN PRÉCIPITÉES

La FTQ s'étonne de la précipitation avec laquelle le gouvernement compte mettre en œuvre sa réforme. Déposé le 1^{er} octobre, le projet de loi n°40 entrerait en vigueur par étapes, principalement entre sa sanction et le 1^{er} juillet 2021, l'abolition des commissaires scolaires et des conseils de commissaires étant prévue d'ici le 29 février 2020. En avril 2020, les élections auraient lieu dans les établissements francophones en vue de la constitution des premiers conseils d'administration des CSS dès le 1^{er} mai 2020. C'est dire que le gouvernement espère transformer toute la structure en à peine 6 mois! Mais pourquoi?

La centrale s'explique bien mal ce qui motive le gouvernement à bousculer tout le réseau, à abolir des représentants élus par la population aussi rapidement (alors que leur mandat doit prendre fin le 31 octobre prochain) et à placer les parents actuellement engagés dans tous les conseils et comités dans une situation d'élection avant la fin de l'année scolaire en cours. Il y a beaucoup à faire dans les commissions scolaires actuellement, et la fin de l'année scolaire est également un moment de grande occupation pour les élèves, les parents et tous les corps d'emplois. Il est hasardeux de placer à si court terme toute la structure en état de stress, et d'exiger d'elle en plus qu'elle se réorganise de manière fonctionnelle à travers un processus de transition d'à peine quelques mois.

Pour la FTQ, cette précipitation risque fort de mettre en péril le bon déroulement du reste de l'année scolaire en cours et la préparation de la suivante, alors que les rôles de tout un chacun seront, à tous les paliers, soumis à une période d'incertitudes, de redéfinitions et de rodage. Il serait préférable de reporter de plusieurs mois l'entrée en vigueur de plusieurs changements, à commencer par l'abolition des conseils de commissaires scolaires, ne serait-ce que par respect pour des instances démocratiques légitimes, dûment élues par la population.

Recommandation n°19

La FTQ recommande, si cette réforme est adoptée, d'en reporter de plusieurs mois la mise en œuvre afin de ne pas compromettre indument le déroulement de l'année scolaire en cours, et de laisser les commissaires scolaires compléter le mandat pour lequel ils ont été élus.

Enfin, la FTQ constate avec grand intérêt que le projet de loi prévoit des mécanismes très précis et très rigoureux visant à protéger les lanceurs d'alerte d'ici à l'entrée en fonction des conseils d'administration des CSS. En effet, les articles 308 et 309 garantissent l'anonymat, la confidentialité et une protection contre toutes formes de représailles aux membres du personnel qui font une dénonciation ou qui collaborent à une enquête ministérielle relativement à toute décision jugée « contraire aux intérêts futurs d'un centre de services scolaire ».

Pour la FTQ, il est crucial, pour assurer le bon fonctionnement des services publics, tels que ceux de l'éducation, que l'opinion publique ainsi que le ministre puissent être directement interpellés par les gens sur le terrain au sujet de dysfonctionnements et de défaillances, d'incohérences et de problèmes concrets qu'ils vivent et les empêchent de réaliser leur mandat professionnel. Il est impératif de faire droit à la conscience professionnelle des travailleurs et travailleuses de l'éducation qui ont à cœur la qualité des services qu'ils donnent et de l'environnement dans lequel ils œuvrent, et de leur assurer un espace de confiance pour pouvoir dénoncer des situations problématiques. Manifestement, le projet de loi entend aménager un tel espace pour la durée de la période transitoire vers la mise en place des centres de services scolaires, et de manière à éviter, peut-on croire, le sabotage de sa réforme. Cela est louable. Cependant, la centrale est d'avis qu'un tel espace de confiance devrait exister de manière permanente et viser un objectif plus large lié à la mission générale de l'éducation et de la structure scolaire, et de celles et ceux qui y œuvrent.

Même après la mise en place des CSS, les gens qui travaillent sur le terrain continueront de faire face à des situations difficiles, contradictoires, à se buter à des directives incompatibles, à témoigner de problèmes d'organisation scolaire qui mériteront d'être connus du ministre et, parfois, de la population. Il est donc important que le projet de loi prévoie l'élargissement de ces mécanismes de

protection des lanceurs d'alerte de manière à les pérenniser dans la *Loi sur l'instruction publique*.

Recommandation n°20

La FTQ recommande que les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte prévus pour la période transitoire de la réforme soient adaptés et inscrits dans la *Loi sur l'instruction publique* de manière à protéger ces personnes en tout temps et sur des objets plus généraux que ceux visés par le projet de loi n°40.

9. CONCLUSION

En conclusion, la FTQ est d'avis que les besoins du réseau scolaire public et des travailleurs et des travailleuses de l'éducation sur le terrain, sont trop nombreux et criants pour que la société québécoise fasse d'une nouvelle réforme de structures sa priorité. Il est impératif que des ressources soient investies rapidement et à tous les paliers pour permettre aux équipes-écoles de pleinement jouer leur rôle et d'assurer dans les meilleures conditions la réussite des élèves du Québec. À la veille de la prochaine négociation des secteurs public et parapublic, cela devrait être une préoccupation prioritaire pour le gouvernement, bien davantage qu'une énième centralisation des pouvoirs.

Pour jouer pleinement son rôle quant à l'équité et la stabilité du réseau sur le plan régional, la centrale est convaincue que la commission scolaire doit continuer de pouvoir compter sur un conseil élu, transparent et responsable devant la population qu'il représente. La création de conseils d'administration aux pouvoirs dilués et le renversement de la mission de la commission scolaire ne sont pas de nature à améliorer la répartition des efforts et des ressources sur le territoire dans le souci d'équité et d'égalité des chances attendu par la société québécoise. La FTQ l'a dit à plusieurs reprises au cours des dernières années, et tient à le répéter : les commissions scolaires et leurs mécanismes électifs et décisionnels peuvent et doivent être améliorés, mais pas éliminés. Il appartient à l'État d'apporter à cette structure intermédiaire le soutien et les moyens adéquats pour lui permettre de jouer pleinement son rôle, et la centrale convie le gouvernement à s'y engager plutôt qu'à risquer de déstabiliser inutilement le réseau avec cette réforme.

Enfin, la FTQ constate avec grande inquiétude que le projet de loi prépare le terrain à une nouvelle vague de fusions des commissions scolaires. Combinées à l'harmonisation de la taxe scolaire, l'injonction qui leur est faite de partager leurs ressources et l'augmentation du pouvoir d'initiative gouvernementale sur les modifications territoriales, il est clair que le gouvernement pourrait bientôt donner suite à son programme politique de réduire à une quarantaine le nombre des commissions scolaires. Constatant les coûts et problèmes que les mouvements de fusions de structures ont engendrés depuis 20 ans dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, en plus d'accélérer l'impartition et la privatisation de certains services, la centrale ne peut que vivement déconseiller au gouvernement de s'engager sur cette voie. Encore une fois, la stabilité, l'efficacité et l'intégrité du réseau scolaire commandent d'agir avec grande prudence, et la FTQ croit qu'aucun argument ne permet de conclure au bienfait ni à la nécessité d'entreprendre de telles fusions à brève échéance.

WC/mk
Sepb-574
12-11-2019