

Commission de l'éducation en langue anglaise

**Le projet de loi n° 40
et le système d'éducation anglophone du Québec**

Novembre 2019

Mémoire présenté au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

COMMISSION DE L'ÉDUCATION DE LANGUE ANGLAISE

La Commission de l'éducation en langue anglaise (CELA) a pour mandat de donner des avis au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur sur toutes les questions touchant les services éducatifs dans les écoles anglophones primaires et secondaires ainsi que dans les centres d'éducation aux adultes et de formation professionnelle. Le ministre peut également solliciter l'avis de la CELA sur une question particulière.

Les membres de la CELA sont nommés par le ministre, habituellement pour un mandat de trois ans. Les candidatures sont soumises par divers organismes et associations du milieu anglophone de l'éducation qui représentent, entre autres, le personnel enseignant, les parents, les directions d'école, les administrateurs et commissaires des commissions scolaires, ainsi que des personnes du milieu de l'enseignement postsecondaire. Les mises en candidature peuvent être faites en tout temps.

Membres de la CELA en 2018-2019

France Bourassa
Pamela Bussey
Christopher Fuzessy
Alain Guy
Susan Hamilton
Paul Laberge
Jan Langelier
Roma Medwid
Suzanne Meesen
Marzia Michielli
Pelagia Nickoletopoulos
Jean Robert
Chantale Scroggins
Warren Thomson
Robert Watt

Membres de la CELA en 2019-2020

Pamela Bussey
Alain Guy
Heather Halman
Susan Hamilton
Jan Langelier
Roma Medwid
Suzanne Meesen
Marzia Michielli
Pelagia Nickoletopoulos
Louise Outland
Corinne Payne
Sylvain Racette
Jean Robert
Chantale Scroggins
Warren Thomson
Robert Watt

Présidente et recherchiste : Cathrine Le Maistre

Membre d'office : Steven Colpitts, sous-ministre adjoint

Secrétaire à la Commission : Lynn Travers

Soutien administratif : Juliette Larouche

Révision linguistique : DSCA–SL, ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Traduction : Sous la direction de la Direction des communications du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Commission de l'éducation en langue anglaise

600, rue Fullum, 9^e étage, bureau 9.30.01

Montréal (Québec) H2K 4L1

Tél. : 514 873-5656

Courriel : cela-abee@education.gouv.qc.ca

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

Les publications antérieures de la CELA peuvent être consultées à l'adresse

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

Le projet de loi n° 40 et le système d'éducation anglophone du Québec

Sommaire

Aux fins de ce mémoire, la Commission d'éducation en langue anglaise (CELA) a passé en revue des études sur les modèles de gouvernance en éducation et écouté très attentivement la réaction des écoles et de la communauté dans son ensemble au projet de loi n° 40.

Ce mémoire pose la question de la pertinence de la réforme en tentant de cerner le problème que celle-ci a pour but de résoudre. Actuellement, les écoles anglophones se classent très bien au regard des mesures de rendement provinciales, nationales et internationales, et elles s'efforcent en premier lieu de donner aux élèves les moyens et la possibilité de faire mieux encore.

La CELA comprend que les commissions scolaires anglophones conservent un droit de suffrage, qu'elle estime toutefois en-deçà de l'universalité voulue par la communauté anglophone. À l'instar d'autres organisations, la CELA presse depuis longtemps le gouvernement de refondre le processus électoral en vue d'augmenter la participation, et croit qu'il suffit de quelques changements pour y arriver tout en maintenant la rentabilité du système. La CELA estime en outre que l'actuel système de suffrage universel aux quatre ans sert bien la communauté anglophone et que les éventuels ratés de la gouvernance doivent être traités au cas par cas. Elle se réjouit de voir que le projet de loi a entre autres objectifs d'obliger les administrateurs des centres de services et des conseils d'établissement à suivre une formation.

Actuellement, les commissaires scolaires jouent un rôle de médiation essentiel entre le gouvernement et les communautés locales et rendent compte de leur gestion aux électeurs, notamment à l'égard des ressources affectées à l'éducation des jeunes et des adultes. Pour ce faire, ils consacrent de nombreuses heures à des réunions et à la lecture de divers documents, entre autres choses, généralement de manière bénévole. Les conseils d'établissement sont, dans les faits, formés de parents, d'enseignants à la retraite, de personnel scolaire en exercice et de citoyens intéressés, ce qui leur donne donc une composition suffisamment variée.

Le modèle de gouvernance hybride actuellement proposé nous paraît donc soulever plusieurs questions :

- Que se passera-t-il si les parents ne sont pas suffisamment nombreux à se présenter aux élections parce que l'appartenance au conseil d'établissement risque de leur imposer des responsabilités trop lourdes et des contraintes de temps plus aiguës? À quoi s'ajoute la distance à parcourir pour participer aux réunions, en particulier si la commission scolaire couvre un vaste territoire, ce qui peut en décourager plus d'un.
- Puisque le personnel scolaire n'est pas élu par l'ensemble de la population, doit-il répondre de son travail aux électeurs? N'y a-t-il pas un risque de conflit d'intérêts si ces personnes doivent décider de l'embauche ou du congédiement de la directrice générale ou du directeur général, voire, de leurs collègues?

- Nous croyons qu'il sera difficile de trouver des membres réellement représentatifs de la communauté, en particulier pour les commissions scolaires dont le territoire transcende les frontières régionales.
- La rémunération proposée pour la participation aux réunions des conseils d'administration n'est pas réaliste.

Enfin, la CELA s'inquiète des pouvoirs de réglementation dont le ministre sera bientôt investi et s'interroge sur l'incidence possible sur le droit qu'ont les écoles du réseau anglophone de se gérer et se contrôler.

Table des matières

Sommaire	2
Introduction	4
1.1 Résoudre les problèmes par une réforme des élections aux commissions scolaires	7
1.2 Considérations financières	8
1.3 Améliorer le fonctionnement des commissions scolaires	10
2.0 Un véritable contrôle à l'échelle locale?	11
2.1 Rôle actuel des commissaires	12
2.2 Que font les commissaires que les conseils d'administration des centres de services ne feront pas ou ne pourront pas faire?	14
2.2.1 Composition des conseils d'administration des centres de services	16
3.0 Conseils d'établissement	18
4.0 Gouvernance locale (et réussite des élèves)	22
5.0 Les leçons d'ailleurs	23
6.0 Résumé	27
Remerciements	29

Le projet de loi n° 40 et le système d'éducation anglophone du Québec

Introduction

En juin 2019, la Commission de l'éducation en langue anglaise (CELA) a présenté un mémoire au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dans le cadre des discussions préliminaires sur la restructuration de la gouvernance scolaire au Québec. Nous étions ravis de donner notre avis dès le début du processus, même sans connaître avec précision l'intention du ministre. Le projet de loi n° 40 ayant été déposé à l'Assemblée nationale en octobre 2019, la CELA peut revoir son mémoire original et se prononcer plus précisément sur les changements proposés ainsi que l'incidence qu'ils auront sur le système d'éducation en langue anglaise. Ce mémoire est le résultat de cette révision. Nombre des questions que posait la version de juin 2019 ont trouvé réponse, mais certaines demeurent. Nous ne saurions parler au nom du réseau scolaire francophone, mais une chose est sûre : le projet de loi n° 40 et sa mise en œuvre inquiètent encore la communauté anglophone.

Étant donné la situation d'autres provinces, que nous abordons plus loin, et la restructuration récente du système de santé du Québec, qui a privé la communauté anglophone d'une bonne part de contrôle sur des établissements qu'elle a pourtant fondés et dirigés avec succès, il est aisé de comprendre les craintes du réseau scolaire anglophone et de la communauté anglophone dans son ensemble. En effet, le remplacement des conseils de commissaires par des centres de services entraîne pour eux la perte du contrôle politique et de l'orientation stratégique du système scolaire, alourdit la bureaucratie et réduit les pouvoirs à l'échelle locale au profit du ministre du moment.

La CELA se réjouit de la volonté du ministre d'écouter la communauté anglophone et de conserver le système d'élection des personnes chargées de la direction de son système scolaire, mais constate le projet de loi n° 40 ne respecte pas le principe du suffrage universel. Faute des connaissances nécessaires pour nous pencher sur la légalité ou la constitutionnalité du plan élaboré pour substituer aux commissions scolaires dont le conseil est élu au suffrage universel des centres de services dirigés par un conseil élu suivant un modèle hybride, nous commentons surtout ici l'application de ce dernier. Nous espérons contribuer ainsi utilement à la consultation et au débat sur le projet de loi. Nous restons à la disposition du ministre pour ce qui est de l'élaboration et de l'application de la nouvelle mouture de la *Loi sur l'instruction publique*.

Nous espérons par ailleurs que le mémoire contribuera à la constitution et à l'instauration des fondements théoriques indispensables à un remaniement aussi complet du système d'éducation. Un document consultatif sur une politique de cette importance doit être étayé par une recherche approfondie et des données à jour, provenant d'un large éventail de sources, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Union européenne, le Royaume-Uni et d'autres provinces canadiennes.

Certes, tout système est perfectible, mais les changements proposés génèrent quelques questions incontournables :

1. Quel problème veut-on résoudre?

2. La réorganisation proposée procure-t-elle un véritable contrôle à l'échelle locale?
3. Y aura-t-il suffisamment de parents désireux ou capables d'assumer les responsabilités qui leur seront confiées?
4. La réorganisation va-t-elle améliorer l'éducation des enfants ou des adultes? Va-t-elle accroître les taux de réussite et de persistance?
5. Y a-t-il des données prouvant qu'une gouvernance scolaire dispersée améliore le taux de réussite chez les élèves?

1.1 Résoudre les problèmes par une réforme des élections aux commissions scolaires

Une réponse partielle a été donnée à la question « Quel problème veut-on résoudre? » : il s'agit du coût des élections. L'élimination des élections dans le réseau francophone permettrait des économies, mais la modification de tout le système sera forcément coûteuse. Le ministre a accédé aux demandes du système anglophone minoritaire en conservant une forme d'élections dans le cadre des centres de services. La CELA regrette toutefois que le modèle hybride décrit à l'alinéa 143.1(3) ne réponde pas à la définition de suffrage universel. La composition globale et la formation des conseils d'administration des centres de services semblent proches du modèle des cégeps, si ce n'est que le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration d'un cégep diffèrent de ceux d'un conseil qui devra gérer un système scolaire. Par exemple, le conseil d'administration d'un cégep travaille pour un seul établissement et non pour un réseau.

La participation aux élections des commissaires est indubitablement faible, bien qu'elle soit un peu plus forte au secteur anglophone. Pour certains, c'est la preuve que les gens ne veulent plus de commissions scolaires.

- Cette faible participation est-elle forcément signe d'apathie?
- Faut-il en déduire que la population est satisfaite de ce qui se fait?
- Comment la participation aux élections des commissaires, insuffisamment annoncées et financées, se compare-t-elle à la participation aux élections municipales, provinciales ou fédérales et aux élections partielles?

De nombreux groupes, dont la CELA, suggèrent depuis longtemps des moyens d'améliorer le processus électoral pour le rendre plus attrayant et moins coûteux, mais toutes ces propositions sont restées lettre morte. En bref, la CELA continue de recommander ce qui suit :

- Actualiser et tenir à jour les listes électorales : c'est ce que réclament en particulier les électeurs anglophones, qui se plaignent depuis vingt ans de ne pas figurer sur les listes de leur commission scolaire même s'ils le demandent.
- Inscrire automatiquement les diplômés des écoles anglophones et leurs parents sur la liste électorale d'une commission scolaire anglophone à moins qu'ils choisissent de s'inscrire ailleurs. Sur la déclaration de revenus de l'Agence du

Revenu du Canada, les contribuables peuvent indiquer s'ils acceptent que leur nom soit communiqué à Élections Canada. Pourquoi ne pas ajouter de même une ligne à la déclaration de revenus provinciale où les contribuables indiqueraient s'ils souhaitent être inscrits sur une liste d'électeurs francophones ou anglophones?

- Modifier la procédure électorale pour permettre le vote par la poste, par ordinateur, par écrit ou par téléphone, ce qui serait plus simple et moins coûteux.

À titre d'organisme représentant une minorité linguistique très diverse, la CELA souscrit à l'affirmation de l'OCDE selon laquelle « [traduction] pour être efficace, l'administration de systèmes d'éducation à multiples paliers doit adopter des modèles de gouvernance qui tiennent compte de la diversité locale tout en permettant d'atteindre les objectifs nationaux¹ ». La CELA croit que l'élection démocratique des commissaires procure cet équilibre nécessaire, d'une manière que ne permettront pas les centres de services proposés.

Les Québécois d'expression anglaise ne sont pas les seuls à vouloir conserver un système fondé sur un organe élu au suffrage universel. La présidente de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires a écrit récemment : « Toute diminution de la représentation démocratique dans la gouvernance de l'éducation publique doit préoccuper tous les Canadiens, que leur langue maternelle soit le français ou l'anglais et qu'ils aient ou non des enfants d'âge scolaire². » Qui plus est :

« [Traduction] Le système d'éducation public est la pierre angulaire de la société canadienne. Une grande part des efforts déployés pour la réussite de TOUS les élèves vient des commissions et des conseils scolaires élus. Les gouvernements doivent travailler AVEC les commissions et les conseils scolaires pour renforcer le système. Il y a de la place pour tous³. »

1.2 Considérations financières

Le passage des commissions scolaires confessionnelles aux commissions scolaires linguistiques, il y a 20 ans, aurait coûté 70 millions de dollars, dont 40 millions sont venus du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et 30 millions ont été absorbés par les commissions scolaires.

- À combien estime-t-on le coût de cette nouvelle réorganisation?
- Qui paiera?

¹ OCDE (2016). *Governing Education in a Complex World*, T. Burns et F. Köster (dir.), Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, Paris, OECD Publishing. En ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>

² Laurie French (février 2019). « Message de la présidente », *President's Bulletin*, L'Association canadienne des commissions/conseils scolaires. En ligne : <http://cdnsba.org/wpcontent/uploads/2019/02/February-2019-Presidents-Bulletin-edit.pdf>

³ L'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, [#schoolboardsmatter](#), 20 février 2019, 9 h 35.

Les frais d'administration d'une commission scolaire sont estimés à moins de 5 % du budget total, ce qui « [traduction] soutient fort bien la comparaison avec chacun des autres paliers administratifs⁴ ».

En 2013, après examen des dépenses de diverses commissions scolaires, la CELA a écrit :

« Selon les indicateurs de gestion, les commissions scolaires — qu'elles soient anglophones ou francophones — sont plus responsables financièrement que les autorités de la santé publique et municipales. Toutefois, les commissions scolaires anglophones dépensent moins pour la rémunération de leurs employés que leurs homologues francophones; malgré les dépenses supplémentaires, notamment les programmes d'immersion, le coût par élève dans les commissions scolaires anglophones demeure économique. Par exemple, d'après les indicateurs de gestion de 2008-2009, le coût par élève de la Commission scolaire Central Québec était de 7 758 \$, comparativement à 8 005 \$ en moyenne pour les 14 commissions scolaires francophones qui évoluent sur son territoire et qui ont probablement des coûts de fonctionnement semblables; les dépenses de la Commission scolaire Central Québec atteignaient la valeur médiane des 15 commissions scolaires⁵. »

Si les changements proposés par le projet de loi n° 40 sont adoptés, le système anglophone continuera de supporter le coût des élections (et ce qu'il en coûtera en plus pour administrer les programmes parallèles d'immersion en français).

- La CELA recommande que le ministre garantisse un financement suffisant pour la promotion et l'administration du processus électoral des administrateurs des centres de services.
- La CELA recommande que les élections aient lieu tous les quatre ans.

Selon le ministre, le recours aux centres de services « [traduction] va rehausser la quantité et la qualité des services fournis aux écoles et à leurs occupants⁶ ». Or, il y a pénurie de fournisseurs de services complémentaires, particulièrement en région, parce qu'il n'y a pas suffisamment de personnel qualifié.

- En quoi la nouvelle structure va-t-elle améliorer les services fournis?
- Comment les centres de services composeront-ils avec la pénurie de professionnels dans le secteur anglophone?

⁴ Dan Lamoureux (3 décembre 2018). « Protecting English rights means keeping our school boards », *Montreal Gazette*. En ligne : <https://montrealgazette.com/opinion/opinion-protecting-english-rights-meanskeeping-our-school-boards>

⁵ CELA (2013). *Au-delà du modèle unique : Des solutions distinctes pour les besoins distincts*, p. 28. En ligne : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/autres/organismes/CELA_onesize_F.pdf

⁶ Jean-François Roberge (modifié le 2 mai 2018). « Opinion: CAQ's school governance plan respects English community's rights », *Montreal Gazette*. En ligne : <https://montrealgazette.com/opinion/opinioncaqs-school-governance-plan-respects-english-communitys-rights>.

1.3 Améliorer le fonctionnement des commissions scolaires

Le ministre a déclaré que le système d'éducation du Québec encourage la médiocrité et le nivellement par le bas⁷. Parmi les personnes que nous avons consultées, qu'il s'agisse de directeurs généraux, d'enseignants, de professionnels ou de parents, aucune n'est de cet avis. Les élèves du secteur anglophone réussissent bien aux évaluations nationales et internationales, et les résultats aux épreuves uniques qui, au secteur anglophone, englobent les résultats de tous les élèves, sont déjà très bons et s'améliorent constamment. Rappelons d'ailleurs que la plupart de ces élèves ont fait leur scolarité en français et en anglais et que nombre d'entre eux font les examens en français, y compris en histoire et en français, langue d'enseignement. La proportion significativement supérieure d'enfants qui présentent un retard de développement à leur entrée en préscolaire au secteur anglophone par comparaison avec leurs homologues du système francophone⁸, suggère une relation de cause à effet entre la qualité de l'éducation qu'ils reçoivent ensuite et leur taux de réussite.

Tableau 1 Diplomation par cohorte dans les neuf commissions scolaires de langue anglaise, après 7 ans⁹

Réseau privé du Québec	92,5 %
Commission scolaire English-Montréal	91 %
Commission scolaire Central Québec	90,7 %
Commission scolaire Riverside	88,3 %
Commission scolaire Lester-B.-Pearson	87,9 %
Réseau anglophone (moyennes)	85,3 %
Commission scolaire Sir Wilfrid Laurier	84,5 %
Commission scolaire Western Québec	80,9 %
Québec (réseaux privé et public)	80,9 %
Réseau francophone (moyennes)	80,8 %
Commission scolaire New Frontiers	80,7 %
Réseau public du Québec	77,7 %

⁷ Daphnée Dion-Viens (20 octobre 2018). « Un “prof idéaliste” devenu ministre de l'Éducation », *Le Journal de Québec*. En ligne : <https://www.journaldequebec.com/2018/10/19/un-prof-idealiste-devenu-ministre-de-leducation>

⁸ William Floch (2018). « Presentation to the LCEEQ Seminar, April 11, 2019 », données de l'Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle de 2017, Québec, Institut de la statistique du Québec.

⁹ Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2018). *Rapport : Taux de diplomation et qualification par commission scolaire au Québec*, p. 14 à 17. En ligne : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/tauxdiplomation-secondaire-CS-Edition2018-CD.pdf

Commission scolaire Eastern Shores	77,2 %
Commission scolaire Eastern Townships	69,7 %

La majeure partie des commissions scolaires anglophones paraissent donc efficaces et efficaces. Si un problème survient, il faut le résoudre sans attendre, et si certains conseils sont dysfonctionnels ou problématiques, il faut intervenir. Le ministre a montré qu'il peut le faire et qu'il le fera.

La CELA recommande de régler au cas par cas les problèmes touchant une commission scolaire en particulier.

Certains commissaires n'auraient pas une idée claire de leur mandat. Les formations déjà offertes par certaines commissions scolaires seront obligatoires pour tous les nouveaux commissaires élus. La CELA recommande en outre d'instaurer des formations de recyclage périodiques.

2.0 Un véritable contrôle à l'échelle locale?

L'auteur d'une étude menée en Europe en 2009 proposait l'ajout d'un palier décisionnel entre le gouvernement central et l'école afin de garantir l'équité et de protéger les minorités. Il se demandait dans quelle mesure les autorités locales avaient un réel contrôle. Il avançait notamment que :

« [Traduction] dans un système décentralisé, les gouvernements central et locaux ont un rôle essentiel à jouer pour assurer l'équité et protéger les intérêts des minorités [...]. L'examen de certaines réformes et de résultats d'études montre que les programmes de décentralisation remplacent bel et bien les structures administratives et décisionnelles existantes par de nouvelles, mais semblent moins efficaces à assurer une véritable participation à l'échelle locale¹⁰. »

Le ministre a dit « [...] vouloir rapprocher la prise de décisions de ceux et celles qui sont sur le terrain, de ceux et celles qui connaissent les élèves par leur nom. [...] Tout ne se décidera pas dans les écoles, mais un peu plus qu'en ce moment¹¹. »

Il a expliqué en outre qu'une part des responsabilités actuelles des commissions scolaires, comme « la gestion administrative, le soutien aux écoles, les liens d'emploi, le transport scolaire, la construction et les rénovations d'écoles, de même que "bien d'autres choses"¹² » incomberaient dorénavant aux centres de services. Pourtant, la majeure partie des changements apportés à la *Loi sur l'instruction publique* concernent la formulation; il s'agit par exemple de remplacer « commission scolaire » par « centre de services

¹⁰ Holger Daun (2008). « Globalized Educational Governance, Decentralization and Grassroots Responses », *World Studies in Education*, vol. 9, p. 23-55.

¹¹ Daphnée Dion-Viens (22 novembre 2018). « Roberge ne veut pas révolutionner les commissions scolaires, TVA Nouvelles. En ligne : <https://www.tvanouvelles.ca/2018/11/22/roberge-ne-veut-pas-revolutionner-les-commissions-scolaires>

¹² *Ibid.*

scolaires », mais d'autres changements sont plus profonds et soulèvent quelques questions auxquelles le projet de loi n° 40 ne répond pas, notamment quant au palier d'exécution :

- Quels éléments spécifiques seront décidés par les écoles?
- Quelles « autres choses » seront décidées par les centres de services?
- Quelle sera la relation entre les centres de services et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur? Ces centres pourront-ils répondre aussi bien aux besoins des communautés que le font, actuellement, les commissions scolaires?
- Comment une structure de gouvernance établie suivant un modèle hybride peut-elle respecter le principe du suffrage universel de tous les contribuables?
- Qui percevra les taxes scolaires sur l'île de Montréal? L'école? Le centre de services? La municipalité? Certaines commissions scolaires anglophones s'étendent sur des dizaines de municipalités.
- Plus précisément, quelles sont les différences entre le mandat des commissions scolaires et celui des centres de services proposés?

Enfin, la lecture des articles 455 à 459 du projet de loi révèle que les pouvoirs de réglementation conférés au ministre couvrent de nombreux aspects du système d'éducation et comportent même un droit de veto. Si le système proposé doit être assorti d'autant de freins et de contrepoids, on peut douter de son efficacité et se demander aussi dans quelle mesure la gouvernance sera « locale ». Pourquoi faut-il accroître les pouvoirs du ministre? Le règlement d'application n'a pas encore été rédigé et nous nous interrogeons donc très sérieusement sur le degré de surveillance que cela représente, d'autant que la loi aura créé deux systèmes non parallèles, dans lesquels la gouvernance et, par conséquent, la reddition de comptes, seront différentes. Nous croyons que la communauté anglophone est déterminée à conserver la gestion et le contrôle de son système d'éducation et ne supportera aucune atteinte à sa capacité d'exercer ce droit.

2.1 Rôle actuel des commissaires

Le ministre affirme que les commissions scolaires assument désormais le rôle du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur¹³, mais nombre de parties prenantes dans le système ne partagent pas cette perception et voient différemment le rôle de chacun.

Empruntant à un rapport publié par la Communauté européenne¹⁴, imaginons sous la forme de deux triangles les pouvoirs et la gouvernance en matière d'éducation. Le triangle de base représente la gouvernance locale par les écoles. Les parents et le

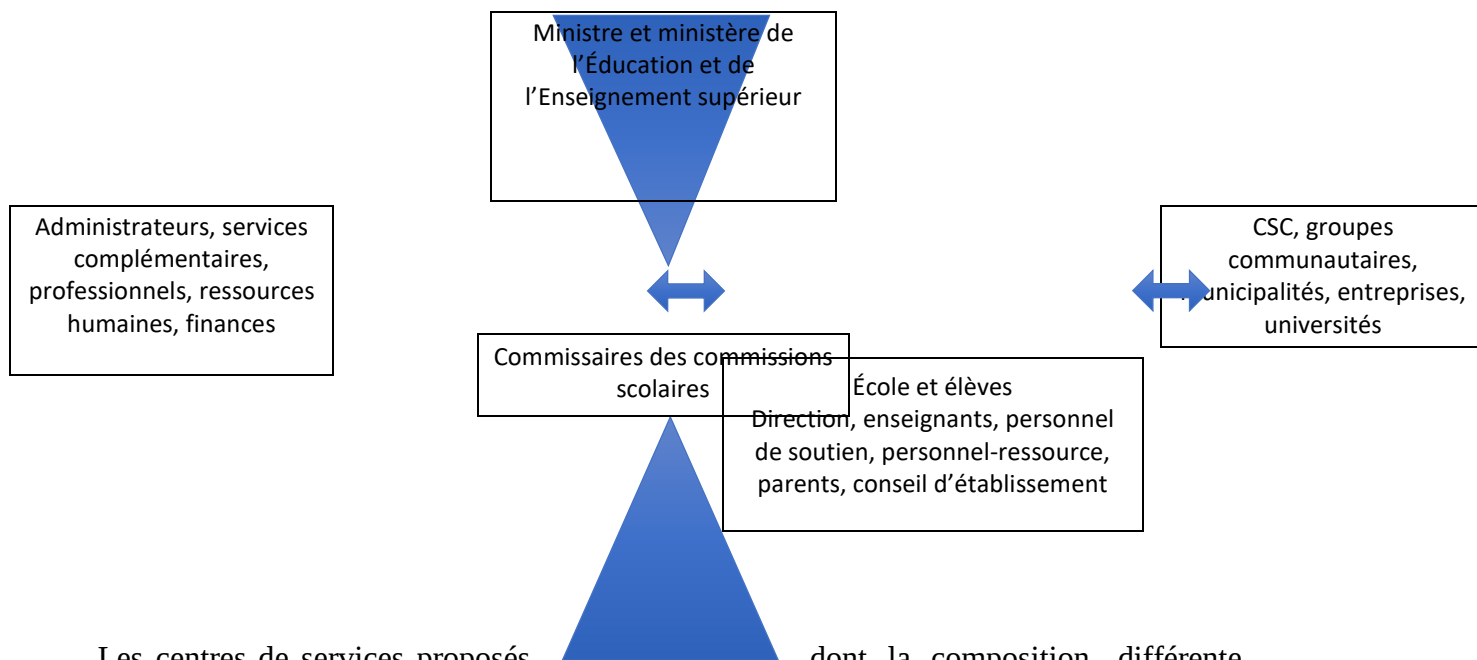
¹³ Jean-François Roberge à l'émission *Tout le monde en parle*, Radio-Canada, le 24 février 2019.

¹⁴ Commission européenne (2018). *European Ideas for Better Learning: the Governance of school education systems – The final report and thematic outputs of the ET2020 Working Group Schools*, Bruxelles. En ligne : <https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/Governance/2018-wgs6-Full-Final-Output.pdf>

personnel scolaire ont le pouvoir de gérer une grande part des affaires de l'école. Un triangle inversé illustre le contrôle du sommet à la base exercé par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, dont relèvent l'élaboration des programmes d'études, l'évaluation, les négociations avec le personnel et le financement. Pour la Commission européenne, le point de rencontre entre les deux triangles est un « palier de médiation ».

Au Québec, ce sont des commissaires élus au suffrage universel qui assurent actuellement cette médiation et font le lien entre le Ministère, d'une part, et la communauté et ses écoles, d'autre part (voir la figure 1). Ils sont un point de convergence des communautés scolaires de leur quartier et peuvent s'adresser au ministre par l'intermédiaire de la présidente ou du président de leur conseil.

Figure 1. Structure de gouvernance actuelle



Les centres de services proposés, dont la composition, différente, sera le fruit d'un modèle de suffrage hybride, n'auront pas le même effet d'atténuation entre le district scolaire et le Ministère. Il y aura donc moins — et non pas plus — de contrôle à l'échelle locale, et l'espace qu'occupent actuellement les commissaires sera vide.

- En quoi les décisions prises par les centres de services vont-elles rapprocher la prise de décisions des électeurs?
- Avec quelle efficacité les centres de services pourront-ils résoudre les problèmes locaux?
- Le Comité de répartition des ressources étant l'ultime palier de décision, qui tranchera les désaccords entre les directeurs?

Si les pouvoirs s'exercent réellement au niveau de l'école et que le centre de services est un organe administratif, il y a un risque manifeste de voir chaque école s'ériger en un petit fief. Sans la médiation des commissions scolaires, il y aura sûrement des inégalités. Le ministre déplore que les commissions scolaires soient devenues de mini-ministères, mais l'augmentation du nombre de lieux individuels de pouvoirs n'y changera rien.

2.2 Que font les commissaires que les conseils d'administration des centres de services ne feront pas ou ne pourront pas faire?

Les commissaires des commissions scolaires jouent des rôles très divers dans leur communauté. Leurs responsabilités (suivi budgétaire, audits, utilisation des installations, transport, limites du territoire, aires de recrutement et élaboration de politiques, notamment) peuvent sembler n'être qu'une suite de procédures aisément transférables à des organes comme le conseil d'administration des centres de services proposés, mais les commissaires font beaucoup plus que cela.

Les commissaires sont des représentants élus, qui parlent d'égal à égal à des représentants élus du gouvernement provincial et des administrations locales. Ils agissent en toute indépendance dans le but de répondre aux besoins de leur communauté, et ils engagent, supervisent et appuient les directeurs généraux. Ils forment des conseils efficaces qui guident les directeurs généraux et servent d'organes de consultation puisque, même sans prendre part directement aux activités quotidiennes, ils peuvent leur faire connaître l'opinion de la communauté. Cette distance leur donne une perspective plus vaste que celle du personnel scolaire et leur assure en outre une certaine indépendance comme organisme de supervision.

Les commissaires participent aux réunions des conseils d'établissement et siègent à divers comités de leur propre conseil, lisent une foule de documents pour s'y préparer, répondent aux appels des électeurs et sont une sorte de pare-chocs entre ces derniers et l'administration des commissions scolaires. C'est à eux qu'il revient de résoudre les problèmes sérieux concernant notamment des questions éthiques, le rapport de la protectrice ou du protecteur de l'élève, la fermeture d'une école ou l'expulsion d'une ou d'un élève, autant d'éléments qui exigent une vaste connaissance de la situation locale. Même les décisions relatives à des points aussi basiques que la sécurité et la circulation exigent une bonne connaissance de la scène locale.

Pour certains, leur travail est une aubaine étant donné le temps qu'ils y consacrent et le salaire qu'ils en tirent. Il est difficile d'imaginer que les administrateurs des centres de services pourront ou voudront en faire autant pour si peu. Or, le projet de loi les transforme en une sorte de dispositifs qui feront acte de présence à diverses réunions pour estampiller des décisions prises ailleurs. C'est peut-être là l'un des aspects les plus troublants du projet de loi, aspect qui, nous le craignons, fera grand tort à la communauté scolaire dans son ensemble. Les administrateurs des centres de services pourront-ils véritablement maîtriser la gestion et répondre aux besoins de la communauté qu'ils sont censés servir?

Les commissaires sont élus par les contribuables pour représenter ces derniers, et ils doivent rendre compte de leurs actes à la communauté. Les commissions scolaires

anglophones sont proches de leur communauté et ne dirigent pas les écoles à distance comme l'avance le ministre. Elles jouent un rôle de surveillance et sont un organe consultatif pour les parents. Elles établissent l'orientation stratégique des écoles en fonction des besoins de la communauté. Les commissaires aident les petites écoles anglophones et font de leur mieux pour en préserver l'existence, compte tenu de leur importance pour la vitalité des communautés et, en particulier, des petites communautés régionales. Ils répondent aux besoins de la communauté dans son ensemble parce qu'ils n'ont pas d'intérêts personnels à l'égard d'une école donnée. Ils assurent aussi une mesure de gouvernance et de responsabilité.

Les commissaires assistent aux réunions des conseils d'établissement et du conseil municipal en plus de siéger à divers comités municipaux et provinciaux, ce qui les place au cœur de la vie locale. Or, le projet de loi n° 40 abroge l'article 45 de la *Loi sur l'instruction publique*, qui les autorisait à assister aux réunions des conseils scolaires comme observateurs, mais ne contient aucune disposition qui permette aux administrateurs des centres de services de faire de même.

- Les administrateurs des centres de services seront-ils en mesure d'assister aux réunions des conseils d'établissement de leur réseau?
- Les administrateurs des centres de services vont-ils adapter les directives du Ministère aux initiatives locales ou les appliquer de manière générique?
- Vont-ils fonder leurs décisions sur des impératifs financiers ou tenir compte des préoccupations et des besoins des diverses communautés du territoire?

Les conseils de commissaires peuvent s'opposer aux décisions du Ministère qui semblent avoir une incidence négative sur la réussite des élèves ou n'être pas favorables au respect des droits et des valeurs de la communauté anglophone parce qu'ils peuvent discuter avec les fonctionnaires d'égal à égal. Au contraire, les centres de services seront autant de directions miniatures du Ministère. Les commissaires veillent à ce que la réponse donnée aux besoins locaux soit adaptée à la situation, même si leur commission scolaire couvre un large territoire. Dans les écoles anglophones, l'écart entre les élèves ayant des besoins particuliers et les autres, ainsi qu'entre les garçons et les filles, est moindre que dans les autres provinces. La raison en est que les commissions scolaires anglophones conçoivent des initiatives pour améliorer le taux de réussite des élèves de leur territoire parce qu'elles connaissent les besoins et savent comment y répondre.

Les commissaires sont responsables devant la communauté parce que c'est elle qui les élit et qu'ils sont en quelque sorte le visage de l'éducation à l'échelle locale. Ils assistent aux réunions des conseils d'établissement pour être au fait de la situation, mais ils font valoir une perspective plus vaste que celle d'une école donnée. Ils décident de questions globales, notamment la teneur de la politique sur l'immersion en français (dans le système scolaire anglophone). Une initiative locale comme l'immersion en français à Saint-Lambert, par exemple, devenue un modèle international, n'aurait probablement pas pu être menée à bien sans l'appui d'un corps élu comme la commission scolaire.

- Les centres de services seront-ils en mesure de répondre de la même façon? Ne vont-ils pas plutôt appliquer les politiques du Ministère de façon générique?

- Les initiatives locales pourront-elles être concrétisées si les centres de services relèvent directement du Ministère et qu'il n'y a plus de commissions scolaires pour répondre aux besoins de la communauté locale? La CELA estime plus probable que cette voie hiérarchique mènera à fonder les décisions sur des arguments bureaucratiques et financiers plutôt que sur les besoins locaux.
- À qui les parents s'adresseront-ils s'ils perçoivent un problème?

Personne n'a évoqué publiquement l'impact de la restructuration du système de gouvernance sur les centres d'éducation des adultes et les programmes de formation professionnelle. Il est difficile de trouver assez de volontaires pour former les conseils d'établissement de ces centres, mais les commissaires peuvent tout de même défendre les intérêts des élèves puisqu'ils sont un élément du réseau des commissions scolaires.

- Qui défendra les intérêts des élèves adultes après la restructuration?

2.2.1 Composition des conseils d'administration des centres de services

En 2014, la Fédération des commissions scolaires du Québec a établi le profil des commissaires¹⁵ élus, qui montre une quasi-parité entre hommes et femmes ainsi qu'entre les personnes ayant ou non un ou des enfants à l'école. Les trois quarts étaient pour le moins titulaires d'un diplôme d'études collégiales, et la moitié étaient professionnels ou cadres. Environ la moitié avait exercé plus d'un mandat comme commissaire et 85 % avaient 40 ans ou plus. Bref, il s'agit d'un groupe expérimenté et instruit, ayant à cœur l'éducation des enfants. Cette diversité suggère en outre une représentation équilibrée d'expériences et de connaissances pertinentes. Il serait intéressant d'examiner plus en profondeur la composition des conseils de commissaires, en particulier ceux des commissions scolaires qui brillent par leurs succès. Ajoutons au passage que nombre de commissaires ont une expérience du milieu de l'enseignement, expérience qui ne sera pas mieux garantie par la composition proposée des conseils d'administration des centres de services.

Un conseil de commissaires a pour porte-parole sa présidente ou son président. Si la présidente ou le président du conseil d'administration d'un centre de services n'a pas cette responsabilité, le profil de ce dernier s'en trouvera encore plus appauvri. Il est difficile d'imaginer une organisation dont la tête (directrice générale ou directeur général dans le cas de la commission scolaire) serait la porte-parole de l'organisation proposée par le projet de loi n° 40.

- Y aura-t-il suffisamment de parents désireux de donner plus de temps encore et de siéger au conseil d'administration d'un centre de services?

L'unique membre du personnel enseignant « désigné par ses pairs pour siéger au conseil d'administration d'un centre de services », selon l'alinéa 143.1(3), risque d'être considéré comme représentant en fait un groupe d'intérêts particulier, d'où un risque perçu de

¹⁵ Radio-Canada (24 octobre 2014). « Comprendre les élections scolaires en 5 questions », Radio-Canada.ca. En ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2014/10/24/005-elections-scolairescommissions-scolaires-comment-ca-marche.shtml>.

conflit d'intérêts. Le conseil d'administration d'un centre de services pourra essentiellement engager ou congédier le personnel, y compris la directrice générale ou le directeur général, en plus de décider de la répartition du budget. Il sera vulnérable à la pression des syndicats et, comme ses membres ne sont pas élus, il ne pourra rendre compte qu'aux syndicats et non aux contribuables. Il vaudrait mieux assurer sa présence au Comité de répartition des ressources de même qu'au comité d'engagement pour la réussite des élèves envisagé par le projet de loi.

Les critères qui, suivant le projet de loi n° 40, fonderont la participation de la communauté au conseil d'administration des centres de services restreignent cette représentation, sans compter qu'ils n'exigent aucune expertise pédagogique. Restreindre ainsi la composition des conseils d'administration des centres de services en fonction d'un nombre limité de critères, dont aucun n'exige une expertise d'ordre pédagogique, c'est priver de leur droit de représentation un grand nombre de personnes compétentes qui n'ont plus d'enfants à l'école ou qui n'ont jamais été parents, y compris d'anciens administrateurs chevronnés du système scolaire. Or ces personnes, qui ont un intérêt évident dans la création d'une société instruite, enrichiraient leur rôle d'une expertise et d'une expérience remarquables. En termes pratiques, elles paient des taxes scolaires et ont donc le droit de se prononcer sur l'usage que l'on fait de leur argent. Or voilà qu'elles pourraient n'avoir droit qu'à un siège et encore, à condition d'avoir une expérience de la « gouvernance ».

Tous les citoyens ont un intérêt direct dans l'efficacité du système scolaire et la production de diplômés instruits. À cet égard, les écoles anglophones ont toujours accueilli l'apport de bénévoles, y compris de grands-parents.

- Quel sera le rôle des contribuables qui n'ont plus de lien direct avec l'école?
- Quelle influence auront-ils s'ils n'élisent pas les administrateurs des centres de services et si des critères trop restrictifs les rendent inéligibles à ces postes?
- La CELA recommande de ne pas restreindre l'éligibilité aux postes d'administrateurs des centres de services.
- La CELA recommande également d'établir un véritable suffrage universel pour l'élection des membres des conseils d'administration des centres de services.

Les commissions scolaires sont souvent décrites comme étant proches des parents, promptes à répondre à leurs besoins et responsables devant la population en général¹⁶. Dans ce dernier cas, la diffusion continue en direct des réunions des conseils par la plupart des commissions scolaires anglophones dotées de l'équipement nécessaire est un témoignage éloquent.

- Les conseils d'administration des centres de services feront-ils preuve d'autant de transparence?

Le projet de loi n° 40 accroît grandement la participation des parents aux conseils d'administration des centres de services. En effet, non seulement y seront-ils majoritaires, mais ils seront aussi représentés aux comités de parents à raison d'un parent par école.

¹⁶ Voir par exemple l'article de la page <https://montrealgazette.com/opinion/columnists/fariha-naqvimohamed-school-boards-remain-essential>.

Leur participation accrue au palier décisionnel est aussi source d'inquiétude. En effet, leur présence majoritaire au conseil d'administration réduira l'apport d'autres membres qui pourraient avoir une expérience plus générale et plus vaste. Les parents ont généralement une compréhension assez superficielle du système en dehors de leur propre école et sont donc moins en mesure d'exercer une certaine surveillance. Du reste, les parents ne veulent pas ou ne peuvent pas nécessairement assumer les responsabilités inhérentes au conseil d'administration, qui s'ajouteraient d'ailleurs à leur participation au conseil d'établissement. De toute façon, il n'est pas démontré que la participation des parents à ce palier décisionnel améliore le taux de réussite des élèves (voir la section 5 ci-dessous).

3.0 Conseils d'établissement

Il importe d'étudier le fonctionnement des conseils d'établissement puisque la loi semble leur conférer plus de pouvoirs et que seuls les parents qui y siègent seront éligibles aux conseils d'administration des centres de services. Certes, un conseil d'établissement qui fonctionne bien est précieux pour l'école, mais tous ne sont pas efficaces. Une bonne part de la recherche sur ces organisations nous vient du Royaume-Uni, où ils font partie de la structure de gouvernance scolaire depuis assez longtemps pour avoir été étudiés pendant un certain nombre d'années.

Ces études montrent que l'efficacité de la gouvernance à l'échelle de l'école dépend principalement des facteurs suivants :

- une définition claire des rôles et des responsabilités;
- une direction forte;
- une présidente ou un président capable de mener et de gérer le conseil;
- une bonne communication entre le conseil et la directrice ou le directeur de l'école;
- un bon soutien à la directrice ou au directeur de l'école;
- une vision commune pour l'école;
- le suivi régulier des données sur le rendement de même que des plans et des cibles d'amélioration de l'école¹⁷.

Pour respecter ces critères, il faut former les parents au rôle de membre du conseil d'établissement, comme le reconnaît le Ministère. Les commissions scolaires conçoivent et offrent cette formation, qui est bien accueillie, mais il faut la redonner chaque année étant donné le taux de roulement élevé parmi les parents. Par ailleurs, le critère du suivi implique la création d'un organisme responsable.

Malgré leurs bonnes intentions à l'égard des activités du conseil d'établissement, les parents s'en trouvent parfois détournés par d'autres responsabilités familiales ou professionnelles importantes. En effet, la vie est désormais plus exigeante pour les parents. Ceux-ci ne siègent généralement au conseil d'établissement que pendant les

¹⁷ T. McCrone, C. Southcott et N. George (2011). *Governance Models in Schools*, Slough, NFER, p. 12.

années où leurs enfants sont inscrits à l'école en question, d'où un taux de roulement élevé. Le recrutement est plus difficile au secondaire qu'au primaire, et plus encore au secteur des adultes. Par ailleurs, beaucoup de représentants au conseil d'établissement viennent d'un milieu aisé, et les familles défavorisées sont sous-représentées. Du reste, certains parents sont ravis de s'en remettre aux enseignants et surtout à la direction, considérés comme « des spécialistes », tandis que d'autres tentent une microgestion de tous les partenaires. De plus, à la différence des conseils des commissaires, les conseils d'établissement ne sont pas intégrés dans le portrait d'ensemble. Enfin, certains entrent au conseil d'établissement dans le but de régler une question qui touche leurs enfants en particulier. Ce n'est pas forcément négatif, mais c'est une vision assez étroite des besoins et des activités de l'école entière.

Il est sans cesse plus difficile de trouver des gens qui ont une bonne connaissance du contexte. C'est vrai notamment dans certains quartiers urbains où vivent des familles immigrantes qui maîtrisent mal la langue d'usage. C'est la constatation qu'a faite un directeur d'école britannique qui, en réponse à une enquête, soulignait que « les bénévoles, si empressés soient-ils, ne sont pas toujours des administrateurs chevronnés¹⁸ » :

« [Traduction] Dans une communauté comme la mienne, la situation est compliquée du fait qu'un grand nombre des intéressés sont arrivés depuis peu au pays. Ils sont enthousiastes, s'intéressent à l'éducation de leurs enfants et veulent s'impliquer, mais ils ne comprennent pas bien le système. Beaucoup n'ont jamais siégé à un comité d'aucune sorte et il ne leur est pas facile d'acquérir cette expérience. J'y vois un gros problème¹⁹. »

Justement, beaucoup de parents anglophones du Québec qui choisissent d'envoyer leurs enfants dans une école francophone ne parlent pas bien français. Ils ne se présentent pas aux élections des conseils d'établissement, pas plus qu'ils ne deviendront bénévoles pour un centre de services, selon toute probabilité. Ils ne pourront donc pas faire valoir leur point de vue. En région éloignée, où les écoles anglophones sont petites et loin du lieu de vie d'une bonne part des familles, le bassin de membres potentiels parmi les parents est plutôt restreint.

Selon une autre étude à grande échelle menée au Royaume-Uni :

« [Traduction] Le recrutement des membres et leur maintien en poste présentent une difficulté de taille. [...] Un rapport publié en 2014 par l'Université de Bath faisait état d'une pénurie de membres potentiels chez les parents, et de bénévoles parmi le personnel et la communauté. Il montrait aussi qu'il est plus difficile de "recruter des membres pour les écoles spéciales et les écoles primaires, les écoles des quartiers défavorisés, des villes et des municipalités, et les écoles où le rendement des élèves est sous la moyenne" [...]»²⁰. »

¹⁸ House of Commons Education Committee (2013). « The Role of School Governing Bodies », *op. cit.*, p. 8. En ligne : <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeduc/365/365.pdf>.

¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

²⁰ Nancy Wilkinson (4 août 2017). « School Governance », House of Commons Briefing Paper Number 08072, p. 8 et 9. En ligne : https://www.legco.gov.hk/general/english/library/stay_informed_overseas_

Le rapport d'une troisième étude d'envergure sur le recrutement, la composition, le rôle et les difficultés de ces conseils évoque d'autres solutions :

« [Traduction] Certains estiment qu'il faut envisager de plus près des modèles fédérés de gouvernance. En effet, cette solution résoudrait le problème des vacances chroniques au sein des conseils d'établissement, la difficulté de trouver des personnes suffisamment qualifiées et le problème des écoles simplement trop petites pour exécuter de manière rentable leurs fonctions opérationnelles [...] ²¹. »

Ces études mènent entre autres aux conclusions suivantes :

[Traduction]

« [Les] parents sont bien placés pour poser des questions pertinentes et pratiques sur le rendement de l'école, à condition d'avoir la formation nécessaire et de disposer de données exactes, présentées d'une manière compréhensible et gérable.

[Les conseils d'établissement] doivent eux-mêmes être soumis à un droit de regard et à un système de reddition de comptes rigoureux, le tout fondé sur des attentes claires.

[U]ne plus grande autonomie [...] implique forcément un risque accru; il est donc impératif de recruter des membres de la plus grande qualité.

[Il faut tenir compte du] risque auquel sont exposés certains [organes de gouvernance des écoles] qui auront à contrôler des budgets dont le suivi relevait auparavant des autorités locales.

Il existe d'autres moyens, beaucoup plus appropriés et plus efficaces, d'assurer la représentation des parents — extrêmement importante — [...] notamment un forum distinct. Cela vaudrait mieux que de n'avoir pour interlocuteurs qu'un ou deux parents susceptibles, à la vérité, de participer uniquement pour défendre des intérêts qui leur sont propres ²². »

Formation, reddition de comptes, gestion budgétaire et vision restreinte de certains membres des conseils d'établissement : autant d'éléments qui ont conduit les chercheurs à conclure qu'il fallait un organe décisionnel intermédiaire entre le gouvernement central et le palier local. Cette description ressemble beaucoup au système des commissions scolaires du Québec. Or, pour être éligibles aux conseils d'administration des centres de services, les parents devront déjà être membres d'un conseil d'établissement, ce qui ajoutera à leur fardeau et entraînera d'autres problèmes.

Les commissions scolaires anglophones des régions couvrent souvent un vaste territoire, de sorte que les déplacements sont difficiles. Dans quelle mesure les parents de Val-d'Or ou de Sept-Îles, par exemple, accepteront-ils ou seront-ils en mesure de consacrer jusqu'à trois jours à une seule réunion? La téléconférence est envisageable, mais dans certaines

[policy_updates/school_governance.pdf](https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeduc/365/365.pdf)

²¹ House of Commons Education Committee (2013). « The Role of School Governing Bodies », deuxième rapport de la session 2013-2014, volume I, avec procès-verbal officiel, publié le jeudi 4 juillet 2013 sous l'autorité de la Chambre des communes, Londres, The Stationery Office Limited, p. 40. En ligne : <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeduc/365/365.pdf>

²² *Ibid.*, p. 7-8, 21, 36, 39 et 41.

régions l'infrastructure actuelle n'est pas suffisante. La distance fait aussi que les parents des petites communautés éloignées auront du mal à faire campagne contre ceux qui vivent plus près des centres plus peuplés. Doit-on craindre que le contrôle soit concentré dans les villes et que les régions éloignées n'aient pas beaucoup d'influence?

- La CELA recommande que tous les membres élus des conseils d'administration des centres de services soient choisis sur la base des quartiers, comme c'est le cas actuellement pour les commissaires des commissions scolaires.

Selon le premier ministre François Legault, « [l]e gouvernement fait valoir que les conseils d'établissement des écoles auront plus de responsabilités. Et comme des parents siègent aux conseils d'établissement, ils "auront bien plus de pouvoirs et leur mot à dire pour le fonctionnement et les services offerts dans les écoles de leurs enfants"²³. »

- Dans quelle mesure les conseils d'établissement seront-ils en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités sans intervention du Ministère?
- Les conseils d'établissement auront-ils les pouvoirs financiers et administratifs qui leur permettront de gérer et de contrôler intégralement leurs écoles? Quelle formation sera offerte aux membres à cette fin?
- À quel palier incomberont la reddition de comptes et la responsabilité? Chaque école devra-t-elle souscrire une assurance responsabilité?
- Les conseils d'établissement seront-ils responsables devant le ministre? Le cas échéant, on ne saurait parler d'un réel transfert de gestion ou de contrôle au niveau local.
- Les conseils d'établissement ne seront-ils responsables que devant la communauté qu'ils servent?
- Quel type de représentation politique les conseils d'établissement auront-ils au cours des discussions avec le ministre?
- L'école sera-t-elle « la propriété » du conseil d'établissement ou du Ministère?
- Les parents du Québec souhaitent-ils assumer une plus grande part de responsabilité dans les services offerts à leurs enfants?
- Ont-ils la capacité d'assumer ces responsabilités?
- Compte tenu des pouvoirs délégués aux conseils d'établissement, quel temps les parents devront-ils y consacrer?
- Les membres des conseils d'établissement seront-ils rémunérés?
- Y aura-t-il suffisamment de parents pour combler les vacances aux conseils d'établissement, en particulier dans les très petites écoles des régions?

²³ Tommy Chouinard (14 décembre 2018). « Commissions scolaires : une déclaration de Legault cause la surprise », *op. cit.* En ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/education/201812/13/01-5207981-commissions-scolaires-une-declaration-de-legault-cause-la-surprise.php>

- Que se passera-t-il si une école ou un centre de formation est incapable de former un conseil d'établissement dont l'effectif sera assez grand pour que le conseil d'administration du centre de services soit véritablement représentatif?

4.0 Gouvernance locale (et réussite des élèves)

La CELA réitère certaines observations de son mémoire sur la participation des parents, présenté en réponse au projet de loi n° 86²⁴ :

Citant un article de Tangri et Moles (1987), K. Cotton et K. R. Wikelund ont rappelé que les parents peuvent s'investir de diverses façons, notamment :

« [Traduction] comme auxiliaires de classe rémunérés ou bénévoles, dans les communications entre la maison et l'école, au téléphone, à la maison, aux rencontres parents-enseignants, dans l'aide aux devoirs, dans le tutorat à domicile et dans l'aménagement de la maison un milieu propice à l'éducation²⁵. »

Tangri et Moles notaient toutefois que la recherche ne permettait pas de conclusion déterminante quant aux effets de la participation des parents aux décisions sur le rendement des élèves.

L'étude de Cotton et Karen Reed Wikelund insiste d'ailleurs sur le flou persistant à ce sujet :

« [Traduction] Notre examen n'a livré aucun exemple de programme permettant d'établir un lien direct entre la participation des parents aux décisions et l'amélioration du rendement des élèves. D'ailleurs, cette relation n'a pas été autant étudiée que l'incidence que peut avoir la participation des parents aux apprentissages des élèves sur le rendement des élèves. Selon les chercheurs, il est plus difficile de l'évaluer justement parce que le lien avec les résultats des élèves est plus indirect.

« Sur la demi-douzaine de documents qui traitent du lien entre la participation des parents aux décisions et le rendement des élèves, aucun ne démontre une relation de cause à effet, bien que certains semblent croire à l'existence de ce lien²⁶. »

²⁴ CELA (2016). *Mémoire au Ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ainsi qu'à la Commission de la Culture et de l'éducation concernant le projet de loi 86 : Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire.*

²⁵ S. Tangri et O. Moles (1987). « Parents and the Community », *Educators' Handbook: A Research Perspective*, V. Richardson-Koehler (dir.), New York et Londres, Longman Press, cité dans Kathleen Cotton et Karen Reed Wikelund (mai 1989), « The Effects of Parent Involvement in School Governance », *Parent Involvement in Education*, Office of Educational Research and Improvement (OERI), U.S. Department of Education, Contract Number 400-86-0006. En ligne : <http://multiculturaleducole.pbworks.com/w/file/attach/55317746/ParentInvolvementiEducation.pdf>

²⁶ Cotton et Reed Wikelund, *op. cit.*

Enfin, Bradshaw et Osborne ont écrit :

« [Traduction] Bien qu'il y ait peu d'études sur le lien entre l'efficacité de la gouvernance scolaire et la réussite des élèves, celle-ci est, de fait, la responsabilité première des commissions scolaires. Des commissions scolaires efficaces se dotent d'un plan stratégique clair, dont le but est d'améliorer le taux de réussite des élèves²⁷. »

Voilà justement la mission officielle des commissaires dans tout le réseau scolaire anglophone : la réussite des élèves. Les commissaires veillent à une prestation optimale de services complémentaires et de services de soutien aux élèves ayant des besoins particuliers. Ils appuient des initiatives locales destinées à promouvoir la réussite des élèves, comme celle des dix écoles innovantes de la Commission scolaire English-Montréal, dont l'efficacité est attestée par les taux de réussite dans les écoles anglophones. La réussite des élèves est aussi précisément l'objet des délibérations des commissions scolaires de langue anglaise dans leur ensemble, ce qui nous incite à nous interroger sur la nécessité du comité d'engagement pour la réussite proposé à l'article 193.6 du projet de loi. Les commissions scolaires anglophones exercent déjà les fonctions prévues de ce comité (article 193.7); pensons notamment à l'Evidence-based Practice Project (projet visant la pratique fondée sur les données).

5.0 Les leçons d'ailleurs

Il y a certes beaucoup à apprendre des systèmes en vigueur ailleurs — nous en avons déjà décrit quelques-uns —, mais il ne faut pas oublier le contexte géographique et démographique du Québec, différent de celui d'autres provinces comme le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, ou d'un pays comme l'Écosse. Des facteurs démographiques comme la taille de la population et sa dispersion en région rurale exacerbent certains problèmes, comme la distance que les parents doivent parcourir pour participer bénévolement aux réunions ou aux formations. Ces facteurs pèsent particulièrement lourd pour la population anglophone des régions. Toutefois, malgré les différences, nous pouvons tirer des enseignements de l'expérience d'autres provinces ou pays qui ont tenté d'atteindre l'équilibre entre une gouvernance scolaire locale et une gouvernance centralisée.

L'OCDE a étudié la relation entre l'autonomie des écoles et le rendement des élèves à partir des données relatives à 64 pays ayant participé au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Conclusion : la relation est complexe et ne dépend pas uniquement de l'autonomie dans le choix des programmes, des modes d'évaluation et des manuels, mais elle englobe le degré de responsabilisation, notamment sur le chapitre de la publication des résultats. L'organisme n'a toutefois pas étudié l'incidence de la participation des parents²⁸.

²⁷ Patricia Bradshaw et Rachel Osborne (2010). « School Boards: Emerging Governance Challenges », *Education Canada*, vol. 50, n° 1, p. 46-47, Réseau EdCan.

²⁸ OCDE (2011). *Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves? PISA à la loupe* n° 9. En ligne : <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48989573.pdf>

L'Union européenne a créé un groupe de travail, chargé « [traduction] de formuler des suggestions et de faire connaître diverses pratiques relatives à l'élaboration des politiques de gouvernance scolaire, afin de promouvoir l'équité et l'excellence et de contribuer à l'évolution de l'école et au perfectionnement des enseignants²⁹ ». Le groupe a conclu à la nécessité d'un équilibre entre le changement amorcé par les autorités centrales et le changement venu de l'école : « [traduction] Les décisions [...] doivent permettre aux multiples parties prenantes de prendre l'initiative de l'évolution et de l'amélioration³⁰. » Il précise en outre que « [traduction] en Europe, le rôle du gouvernement central consiste de plus en plus à favoriser l'initiative locale qu'à prescrire le changement³¹. »

En Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, les conseils d'établissement formulent l'orientation stratégique de leurs écoles, dont ils assument la responsabilité à travers trois fonctions essentielles :

- établir une vision, une philosophie et une orientation stratégique claires;
- demander des comptes à l'équipe de direction en ce qui a trait à la performance de l'école et au rendement des élèves;
- surveiller la performance financière de l'école et veiller à ce que l'argent soit dépensé à bon escient³².

« [Traduction] L'action du conseil d'établissement ou conseil de gouvernance est de niveau stratégique, tandis que les directeurs d'école et les membres de leur équipe sont responsables du fonctionnement de l'école au quotidien. Comme l'a décrit le ministère de l'Éducation, le rôle du conseil est de "demander des comptes à la directrice ou au directeur sur la façon dont il exerce son jugement professionnel" au regard de la performance éducative de l'école ainsi que de l'organisation et de la gestion internes de l'établissement³³. »

L'étude exhaustive menée par le comité d'éducation de la Chambre des communes du Royaume-Uni sur les organes de gouvernance des écoles, y compris leur composition, leur mode de recrutement, leur rôle et leurs difficultés, ainsi que sur d'autres formes de gouvernance possibles, a mis en lumière la présence d'un organe décisionnel intermédiaire entre les paliers central et local. Le rapport fait écho à un problème que pourraient devoir affronter de même les écoles anglophones du Québec, soit l'incapacité des petites écoles de fonctionner de manière indépendante.

²⁹ Éducation et formation 2020, Groupe de travail sur les écoles (2018). *European Ideas for Better Learning: The Governance of School Education Systems, The Final Report and Thematic Outputs of the ET2020 Working Group Schools*, p. 2. En ligne : <https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/Governance/2018-wgs6-Full-Final-Output.pdf>

³⁰ *Ibid*, p. 2.

³¹ *Ibid*, p. 6.

³² Nancy Wilkinson (4 août 2017). *School Governance*, House of Commons Briefing Paper Number 08072. En ligne : https://www.legco.gov.hk/general/english/library/stay_informed_overseas_policy_updates/school_governance.pdf

³³ *Ibid*, p. 8.

En Angleterre (comme aux Pays-Bas), à la différence d'autres pays d'Europe, la majeure partie des décisions se prennent au niveau de l'école³⁴. Le rôle et les responsabilités du conseil d'établissement sont définis par la loi, et les membres du conseil sont responsables de la formation, du recrutement, de la détermination des échelles salariales, de l'évaluation du rendement, ainsi que du licenciement des membres incompetents de l'équipe de direction.

Répondant à une enquête, les membres des conseils d'établissement se sont dits tout à fait d'accord avec la nécessité d'une formation, estimant que celle qu'ils avaient reçue était bonne, mais déplorant la distance à parcourir pour la suivre. Au Québec, ce problème serait encore plus grave en milieu rural que dans les pays visés par l'étude, qui sont beaucoup plus petits.

Les conseils d'établissement du Royaume-Uni passent par un greffier, qu'ils considèrent comme essentiel à leur travail. Un même greffier travaille pour plusieurs conseils d'établissement d'un même district. Sa tâche semble analogue à celle des secrétaires généraux des commissions scolaires du Québec, à ceci près que le greffier communique plus directement avec chaque conseil. Comme certains conseils d'établissement contrôlent le budget de leur école et l'embauche de la directrice ou du directeur et du personnel, l'aide et les conseils de cette personne sont particulièrement utiles.

En Écosse, le gouvernement central formule la politique d'éducation nationale, à l'appui d'un système que dirigent les écoles et les enseignants. Il négocie les salaires et les contrats et actualise les normes de qualification nationales. Les autorités locales sont responsables des services de garderie, des services de soutien aux établissements et de l'embauche des administrateurs de l'école. Elles veillent au maintien des écoles confessionnelles et aux écoles de la minorité linguistique (gaélique) ainsi qu'à l'affectation des fonds; elles sont responsables du budget et des initiatives d'amélioration³⁵. Les écoles écossaises s'appuient sur des conseils de parents qui entretiennent les liens avec la communauté scolaire.

Il y a des parallèles entre le fonctionnement des organes de gouvernance québécois et celui de conseils de parents du système d'éducation écossais.

En effet, ces derniers peuvent :

- défendre le point de vue des parents à l'école et auprès des autorités locales sur des questions d'importance pour eux et pour leurs enfants;
- aider l'école à trouver le moyen le plus efficace d'inciter les parents à s'impliquer dans les apprentissages de leurs enfants et dans la vie scolaire;
- aider l'école et sa direction à forger un partenariat solide entre l'école et la maison;
- aider l'école à croître, à s'améliorer, à mieux comprendre la communauté qu'elle sert et à nouer des liens avec elle;

³⁴ OCDE (2008). *Regard sur l'éducation 2018, Les indicateurs de l'OCDE*. En ligne : https://read.oecdilibrary.org/education/regard-sur-l-education-2018_eag-2018-fr#page1

³⁵ Learning Directorate, *Education Governance – Next steps, op. cit.* En ligne : <https://www.gov.scot/publications/education-governance-next-steps-empowering-teachers-parentscommunities-deliver-excellence>

- tirer parti des compétences, des champs d'intérêt, des connaissances et de l'expérience uniques et divers des parents.

« [Traduction] Chaque communauté scolaire est unique, et la gamme des sujets sur lesquels les parents aimeraient s'exprimer concernant l'éducation des enfants est très vaste³⁶.

Les conseils de parents ne sont que l'un des éléments de la politique d'éducation de l'Écosse, qui énonce d'emblée l'un des objectifs de la réforme de la gouvernance scolaire : « [traduction] d'excellents directeurs et d'excellents enseignants, un programme d'études bien conçu, un soutien à l'amélioration des écoles, des évaluations plus transparentes des progrès accomplis, ainsi que des parents engagés et des communautés plus proches de l'école. Le rôle du gouvernement écossais est de procurer les appuis dont les enseignants et les praticiens ont besoin pour que l'enseignement et les apprentissages atteignent à l'excellence. Ces enseignants et ces praticiens doivent avoir un rôle décisionnaire, et le gouvernement doit veiller à ce qu'ils aient la formation, les ressources et les compétences nécessaires à cette fin³⁷. »

Ces objectifs admirables ont été cautionnés par le président de la commission de la réforme scolaire, Keir Bloomer :

« [Traduction] [Le] concept de "système dirigé par l'école et par les enseignants" peut grandement améliorer la qualité du processus décisionnel en éducation. Accroître sensiblement le pouvoir des directeurs sur la dotation en personnel, le choix des programmes et l'utilisation des fonds est sans contredit le meilleur moyen d'améliorer le rendement et de rehausser les standards³⁸. »

Commentant la nature et l'authenticité des pouvoirs délégués, Bloomer s'est interrogé toutefois sur ce que les directeurs pourraient réellement faire à l'égard des budgets et sur les contraintes que représenteraient pour eux les achats groupés. En effet, il est généralement plus économique de confier les achats à un organisme central comme la commission scolaire, mais si l'école n'a pas son mot à dire, qui sait si les produits et services achetés répondront à ses besoins?

« [Traduction] *En Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Yukon*, les gouvernements ont éliminé les conseils et les commissions scolaires de la majorité anglophone, mais ont conservé leurs homologues francophones, pour respecter le

³⁶ Parentzone Scotland, « About parent councils ». En ligne : <https://education.gov.scot/parentzone/gettinginvolved/parent-councils/About%20parent%20councils>

³⁷ Learning Directorate, Gouvernement de l'Écosse (15 juin 2017). *Education Governance – Next steps*, 15 juin 2017. En ligne : <https://www.gov.scot/publications/education-governance-next-steps-empoweringteachers-parents-communities-deliver-excellence/>.

³⁸ Keir Bloomer (4 juillet 2017). « Reform of school governance », *Reform Scotland*. En ligne : <https://reformscotland.com/2017/07/reform-of-school-governance-keir-bloomer/>

droit à l'éducation de la minorité francophone, en d'autres mots, pour respecter intégralement la *Charte*³⁹ ».

L'expérience de la Nouvelle-Écosse se compare également au système envisagé au Québec, notamment en ce qui concerne les School Advisory Councils (SAC; soit conseils scolaires consultatifs), créés en 1995 par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Les SAC « [traduction] formulent périodiquement des conseils et ont amélioré les communications entre l'école et les communautés sans toutefois contribuer à déplacer vraiment le centre décisionnel⁴⁰ ». Toutefois :

« Depuis 1995, les SAC se démènent, mais la plupart sont sous la coupe des directeurs d'école, et certains disputent leur légitimité et leur reconnaissance à des groupes de familles et d'écoles rescapés du système antérieur. Il est impossible de trouver les noms et les coordonnées des membres sur les sites Web des écoles, et si vous posez une question à ce sujet, on vous aiguillera vers la directrice ou le directeur de l'établissement. [...] Comme la plupart des parents bien informés, des citoyens qui s'investissent et des communautés alertes, les défenseurs des petites écoles se retrouvent en marge, à observer nos systèmes scolaires provinciaux et à se demander pourquoi ils fonctionnent presque exclusivement à la verticale, et pourquoi ils sont si bureaucratiques, distants et apparemment réfractaires au changement [...]»⁴¹.

Fait à noter : la Nouvelle-Écosse a opté pour une gouvernance scolaire fondée sur la communauté, qui fait appel à des personnes autres que les parents et s'ouvre à des membres qui n'ont plus d'enfants dans le système scolaire. C'est une pratique particulièrement pertinente aux yeux des anglophones du Québec. Soulignons toutefois que depuis la réforme néo-écossaise, les petites écoles — en grand nombre dans les régions du Québec — ont l'impression que le système de gouvernance est très distant et estiment qu'il ne remplit pas les promesses de gouvernance locale faites par les réformateurs.

Résumé

La Commission de l'éducation en langue anglaise représente la communauté anglophone de l'éducation au Québec et souhaite, avec ce mémoire, commenter principalement la réorganisation de la gouvernance scolaire et les réserves de cette communauté, réserves exprimées par de nombreuses questions que le projet de loi n° 40 laisse sans réponse.

La CELA remercie le ministre du fait que le projet de loi tient tout de même compte de certaines des préoccupations de la population du système anglophone minoritaire. Nous

³⁹ Albert Kramberger (2018). « Will West Islanders fight to save the English school board? », *Montreal Gazette*. En ligne : <https://montrealgazette.com/news/local-news/west-island-gazette/kramberger-will-westislanders-fight-to-save-the-english-school-board>

⁴⁰ Keir Bloomer (4 juillet 2017). « Reform of school governance », *Reform Scotland*. En ligne : <https://reformscotland.com/2017/07/reform-of-school-governance-keir-bloomer/>

⁴¹ *Ibid.*

admettons volontiers que tout système est perfectible et que certaines commissions scolaires ont peut-être besoin de plus d'attention que d'autres. C'est pourquoi la CELA conseille respectueusement au ministre d'envisager un système de gouvernance scolaire qui tirerait parti de ce qui fonctionne bien dans les commissions scolaires et résoudrait les problèmes individuels, le cas échéant. La CELA réitère son engagement à collaborer avec le ministre, comme elle le fait depuis 27 ans, au profit du système scolaire anglophone.

Remerciements

La CELA souhaite remercier Judy Kelley pour sa présentation sur la gouvernance des cégeps.

Nous tenons également à remercier les associations et organisations anglophones qui ont invité les représentants de la CELA à leurs réunions et activités au cours de l'année. Certes, il ne s'agissait pas de consultations officielles en vue de ce mémoire, mais ces rencontres précieuses nous ont permis de discuter avec les dirigeants du secteur de l'éducation et de la communauté anglophone de sujets divers, ainsi que d'écouter leurs craintes au regard de l'avenir de l'éducation en langue anglaise au Québec.

Advisory Board on English Education

**BILL 40 and the English Education System in
Québec**

November 2019

A Brief Presented to the Committee on Culture and Education

ADVISORY BOARD ON ENGLISH EDUCATION

The mandate of the Advisory Board on English Education (ABEE) is to advise the Minister of Education and Higher Education on all matters affecting the educational services offered in English elementary and secondary schools and vocational and adult education centres. The Minister may also ask the Board for advice on a specific topic.

The Minister names the members to the Advisory Board. The term of office is normally three years. Candidates are nominated by various English education associations and organizations that represent, among others, teachers, parents, school and board administrators and commissioners, as well as individuals involved in post-secondary education. Nominations can be received at any time.

2018-2019 Members

France Bourassa
Pamela Bussey
Christopher Fuzessy
Alain Guy
Susan Hamilton
Paul Laberge
Jan Langelier
Roma Medwid
Suzanne Meesen
Marzia Michielli
Pelagia Nickoletopoulos
Jean Robert
Chantale Scroggins
Warren Thomson
Robert Watt

2019-2020 Members

Pamela Bussey
Alain Guy
Heather Halman
Susan Hamilton
Jan Langelier
Roma Medwid
Suzanne Meesen
Marzia Michielli
Pelagia Nickoletopoulos
Louise Outland
Corinne Payne
Sylvain Racette
Jean Robert
Chantale Scroggins
Warren Thomson
Robert Watt

Chair and researcher:

Cathrine Le Maistre

Ex Officio:

Steven Colpitts, Assistant Deputy Minister

Secretary to the Board:

Lynn Travers

Administrative support:

Juliette Larouche

Linguistic revision:

DSCA–SL, Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES)

Advisory Board on English Education

600, rue Fullum, 9^e étage, bureau 9.30.01

Montréal (Québec) H2K 4L1

Tel.: 514 873-5656

Email: cela-abee@education.gouv.qc.ca

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

Previous publications of the Advisory Board are available at:

<http://www.education.gouv.qc.ca/CELA/anglais.htm>

BILL 40 and the English Education System in Québec

Summary

In preparing this brief, the Advisory Board on English Education (ABEE) has explored the research literature on models of governance in education and listened very carefully to the reactions of schools and the wider community to Bill 40.

The brief questions the relevance of the reform by asking: What problem is it trying to solve? Currently, English-language schools have an excellent success rate on provincial, national and international measures of achievement and focus on providing students with the means and options to do even better.

ABEE appreciates that a form of suffrage for English boards has been maintained but feels that it falls short of the English-speaking community's expressed expectations of universality. ABEE, along with others, has long urged the government to reform the electoral process with a view to improving voter participation. We believe that with modifications to the process, elections can be cost effective and encourage increased participation. The Board further believes that the present system of election by universal suffrage every four years has served the English-speaking community well and that any failures in governance should be dealt with on a case-by-case basis. ABEE welcomes the Bill's intent to provide mandatory training for service centre board members and school governing board members.

Presently, school board commissioners play a vital mediating role between the government and local concerns and are accountable to the electors for the way they manage and control the resources made available for the education of youth and adults alike. This requires, among other things, many hours attending meetings and reading various documents, essentially on a volunteer basis. It has been shown that membership on school boards is sufficiently varied and does include parents, retired educators, school personnel and interested community members.

Thus, we have several concerns about the hybrid model of governance proposed:

- What happens if not enough parents put their name forward for election, as being on the Board of Directors could place undue responsibility and time pressures on them. Additionally, in school boards covering large territories, travel to meetings can be a real deterrent to participation.
- As school personnel are not elected by the population at large, will it make them answerable to their constituencies? Are there possible conflicts of interest at play in deciding on matters such as hiring and firing the Director General or, indeed, their colleagues?
- We believe it will be difficult to find truly representative local community members, particularly in large school board territories that cross regional boundaries.
- The proposed stipend for attending Board of Directors' meetings is unrealistic.

Finally, ABEE is concerned about the impending regulatory powers accorded to the Minister and question their impact on the right of the English-language school system to management and control.

Table of Contents

Introduction	4
1.1 Solving problems: Reform of school board elections	5
1.2 Cost considerations	6
1.3 Improving the functioning of school boards	7
2.0 True local control?	8
2.1 Role of the existing Councils of Commissioners	10
2.2 What do commissioners do that will not (or cannot) be done by members of service centre boards?	11
2.2.1 Composition of school service centre boards	13
3.0 Governing Boards	15
4.0 Local governance (and student success)	18
5.0 Learning from elsewhere	20
6.0 Summary	23
Acknowledgements	24

Bill 40 and the English Education System in Québec

Introduction

In June 2019, the Advisory Board on English Education (ABEE) submitted a brief to the Minister of Education and Higher Education to contribute to the early discussion on the reorganization of school governance in Quebec. We appreciated the opportunity for input early in the process of developing the Bill, although this meant that we were working without exact knowledge of the Minister's intent. In October 2019, Bill 40 was tabled in the National Assembly, allowing ABEE to revise its original brief and to respond more precisely to the proposed changes, as they affect the English-language education system. This brief is the result. Many of the questions asked in the June 2019 draft have been answered, but some remain. We do not claim to speak for the French-language school system, but Bill 40 and its implementation still raise issues of potential concern to the English-speaking community.

From the experience of other jurisdictions, discussed later in this brief, and Québec's recent experience with the restructuring of the health system, in which the English-speaking community lost a great deal of its control over institutions it had founded and successfully managed, it is easy to understand the fears of the English school system and the English-speaking community as a whole: that the replacement of councils of commissioners with service centres will mean the loss of political control and strategic direction over their school system, increase the level of bureaucracy, give more control to the minister of the day and diminish control at the local level.

ABEE appreciates the Minister's willingness to listen to the English-speaking community and to allow a voting system for the management of its school system, yet universal suffrage is not honoured in Bill 40. As ABEE does not have the expertise to address the legality or the constitutionality of the plan to replace school boards elected by universal suffrage with service centres managed by boards elected by a hybrid model, this brief will focus on the practicalities of implementing such a model. We present this brief in the hope that it will contribute to the consultation and debate on the Bill. We continue to offer help to the Minister in crafting the new iteration of the *Education Act* as well as its implementation.

It is hoped that, as well as focusing on implementation, this brief will contribute to the theoretical base that will surely need to be developed before undertaking such a major overhaul of the education system. Any consultative document proposing such important policy should give evidence of being thoroughly researched and documented, using current data from a wide range of other jurisdictions, including the OECD, the European Union (EU), the United Kingdom (UK), and other Canadian provinces.

While there is always room for improvement in any system, the proposed changes inevitably raise certain questions:

1. What problem is being solved?
2. Does the proposed reorganization truly represent local control?

3. Will enough parents be willing—or able—to take on the responsibilities that will be expected of them?
4. Will this reorganization improve children's or adults' education? Will it increase student success and retention?
5. Is there evidence that dispersed school governance improves student success?

1.1 Solving problems: Reform of school board elections

The question, “What problem is being solved?” was partially answered by citing the savings that would result from cancelling elections in the French-language system, although the changes to the whole system will inevitably be expensive. The Minister has responded to the requests of the English minority system by maintaining a form of election to service centre boards. ABEE regrets that the proposed mixed model falls short of the definition of universal suffrage, according to s.143.1(3). The overall composition and formation of the board looks similar to the Cegep model, yet a Cegep board of governors functions differently and with different responsibilities than a board responsible for managing a school system. For example, a Cegep board deals with one entity, rather than having an overview of a network of facilities.

It is certainly true that voter turnout for school board elections is low, albeit better in the English sector than the French, and there is a belief that this proves that people do not want school boards.

- Does low turnout necessarily imply apathy?
- Or does it imply satisfaction with what is being done?
- How does support for school board elections, which are insufficiently advertised and financed, compare with voter turnout in municipal, provincial or federal elections and by-elections?

Over the years, many groups, including ABEE, have suggested ways of improving the electoral process to make it more attractive and more economical, but these have not been implemented. In summary, ABEE continues to recommend the following:

- Update and maintain voter lists. This is of particular concern to English-language voters who have complained for 20 years about being left off voting lists for their local school board, even when they have requested that they be included.
- Graduates of English-language schools and their parents should automatically be placed on a voting list for English-language boards, unless they choose otherwise. The Canadian Revenue Agency tax form already has a line authorizing the release of the filer's name to Elections Canada. A simple solution to this problem would be the addition of one line to the *Revenu Québec* form asking filers whether they want their name to be included on a French or English voter list.
- Change voting procedures to include the option of postal, electronic, written, or telephone voting. This would make voting easier and would also be more economical.

As a body representing a minority language group that includes much diversity, ABEE supports the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) assertion that “governing multi-level education systems effectively requires governance models that balance responsiveness to local diversity with the ability to ensure national objectives.”¹ ABEE believes that democratically elected school boards can provide the needed balance in a way that the proposed service centres cannot.

The wish to maintain an education system structured around a body elected by universal suffrage is not restricted to English-speaking Quebecers. The president of the Canadian School Boards Association has recently written: “Any reduction of democratic representation in the governance of public education must be a concern to all Canadians, regardless of whether their first language is French or English, and whether or not they have school-aged children.”² Moreover, “the public education system in Canada is a cornerstone of our society. A major part of success for ALL students is local, democratically elected school boards. Governments need to work WITH boards to strengthen the system. There is room for everyone.”³

1.2 Cost considerations

Twenty years ago, the change from confessional to linguistic school boards was estimated to cost 70 million dollars: 40 million from the Ministère de l’Éducation et de l’Enseignement supérieur and 30 million absorbed by the school boards.

- What is the estimated cost of this reorganization?
- Who will pay for it?

The administrative cost of running a school board has been estimated at less than 5% of the total budget, which “compares very favourably with every other level of administration.”⁴

In 2013, ABEE researched the expenditures of various school boards and wrote:

The *Indicateurs de gestion* (management indicators) show that both English and French school boards were more fiscally responsible than health and municipal authorities. Even so, English school boards spent less on school board personnel than French school boards and in spite of extra costs, such as immersion programs, the cost of educating a student in an English school board is economical. As one example, the *Indicateurs de gestion* for 2008-2009 showed that the cost per student in the Central Québec School Board (CQSB) was \$7 758, compared with an average of \$8 005 per student for the 14 French boards that operate in the same territory as the CQSB and which could be assumed to have

¹ *Governing Education in a Complex World*, T. Burns and F. Köster eds., Centre for Educational Research and Innovations, (Paris: OECD Publishing, (2016). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>

² <http://cdnsba.org/wp-content/uploads/2019/02/February-2019-Presidents-Bulletin-edit.pdf>

³ Canadian School Boards Association, [#schoolboardsmatter](#) 9:35 AM - 20 Feb 2019.

⁴ <https://montrealgazette.com/opinion/opinion-protecting-english-rights-means-keeping-our-school-boards>. Dan Lamoureux. Special to the Gazette

comparable operating expenses, and that the CQSB expenditure was at the median value for all 15 boards.⁵

According to the changes proposed under Bill 40, the English-language system will continue to bear the cost of elections (as well as the extra costs of running parallel French immersion programs).

- ABEE recommends that the Minister guarantee adequate funding for the promotion, advertising, and management of the electoral process for the school service centre's board of directors.
- ABEE recommends that elections be held every four years.

The Minister has said that the service centre approach “will enhance the quantity and quality of services provided to the schools and their occupants.”⁶ There are shortages among providers of complementary services, especially in the regions, because of a lack of qualified personnel.

- How will this different approach enhance the services provided?
- How will a service centre deal differently with the shortage of professionals in the English education sector?

1.3 Improving the functioning of school boards

The Minister has said that the education system in Québec encourages mediocrity and dumbing down.⁷ No one consulted by ABEE, not directors general, teachers, professionals or parents, agrees that the English system is either mediocre or dumbing down. Students in the English school sector perform well in international and national testing programs. Provincial examination results, which, in the English sector, include the results for all students, are very good and continue to improve, which is significant considering that most of these students have been educated in both French and English and that many of them write their school leaving examinations in French, including the examinations in History and in French as the language of instruction.. The fact that students entering kindergarten in the English school system are significantly more likely to be developmentally delayed than their peers in the French school system⁸ suggests a causal relationship between the education they receive from English-language school boards and their success rates.

⁵ ABEE. “One size does not fit all: Distinct solutions for distinct needs,” September 2013, p. 28.

⁶ <https://montrealgazette.com/opinion/opinion-caqs-school-governance-plan-respects-english-communities-rights>. Jean-François Roberge, *Special to the Montreal Gazette*. Updated May 2, 2018.

⁷ <https://www.journaldequebec.com/2018/10/19/un-prof-idealiste-devenu-ministre-de-leducation>

⁸ William Floch, “Presentation to the LCEEQ Seminar, April 11, 2019,” Data from the 2017 Quebec Survey of Child Development in Kindergarten (Québec City: Institut de la statistique du Québec, 2018).

Table 1 Positions of the nine English-language school boards in the seven-year cohort graduation rate⁹

Québec private system	92.5%
English-Montréal School Board	91%
Central Québec School Board	90.7%
Riverside School Board	88.3%
Lester-B.-Pearson School Board	87.9%
English system (average)	85.3%
Sir Wilfrid Laurier School Board	84.5%
Western Québec School Board	80.9%
Québec (private and public)	80.9%
French system (average)	80.8%
New Frontiers School Board	80.7%
Québec public system	77.7%
Eastern Shores School Board	77.2%
Eastern Townships School Board	69.7%

It appears that the majority of English-language school boards are working well and efficiently. Where there are problems, they should be addressed as they arise: if some councils are dysfunctional or problematic, their particular problems should be addressed. Moreover, the Minister has shown that he can—and will—do this.

ABEE recommends that problems within individual school boards should be addressed on a one-by-one basis.

There are reports that some commissioners do not have a clear idea of their mandate. Training sessions, already offered by some school boards, will be a requirement for new board members. ABEE recommends adding periodic ongoing retraining.

2.0 True local control?

A 2009 European research report proposes a decision-making level located between the central government and the local school in order to establish equity and protect minorities, and questions how genuine local control really is. The report

argues that, for decentralized education systems, the role of the central and regional governments is critical in ensuring equity and protection of minority interests [C]ountry cases and a review of research indicate that the decentralization programs have been successful in changing existing

⁹ Taux de diplomation et qualification par commission scolaire au Québec, 2018, MEES, pp 14-17.

administrative and decision-making structures and in installing new ones, but they seem to be less successful in terms of genuine local participation.¹⁰

The Minister has said: “We will want to bring decision-making closer to those on the ground, to those who know the students by name. [...] Not everything is going to be decided in the schools, but somewhat closer [to them] than at this moment.”¹¹

He continued by elaborating that some of the responsibilities of school boards, such as “administrative management, school support, job links, school transportation and school construction and renovation” would be carried out by the proposed service centres, as would “many other things.”¹² Indeed, the great majority of changes to the *Education Act* are editorial, such as substituting “school service centre” for “school board”, but other changes are more substantive and raise some questions at the level of implementation that are not clarified in Bill 40:

- What specific issues will be decided at the school level?
- What “other things” will be decided at the service centre level?
- What will be the relationship between the service centres and the Ministère de l’Éducation et de l’Enseignement supérieur, and will they be as responsive to the local needs of their communities as existing school boards?
- How can a governance structure established by a mixed model respect the principle of universal suffrage for all taxpayers?
- Who will collect school taxes off the Island of Montréal? The school? The service centre? The municipality? Some English-language school boards encompass dozens of municipalities.
- And most saliently, what are the real differences between the mandate of existing school boards and the proposed service centres?

Finally, sections 455-459 of the Bill show that the Minister has been accorded far-reaching regulatory powers over many aspects of the educational system, including examples of veto power. This casts doubt on the expected effectiveness of the proposed system if it needs so many checks and balances and has also raised some doubt as to how “local” the governance will be in practice. Why is there a need to increase the Minister’s powers? As the regulations are not yet written, we are greatly concerned about the level of oversight this may represent, especially as two non-parallel systems will have been created, having different types of governance and, thus, accountability. The English-speaking community is committed to upholding the management and control of its

¹⁰ Holger, Daun, “Globalized Educational Governance, Decentralization and Grassroots Responses,” *World Studies in Education*, 9, 2008: 23-55.

¹¹ <https://www.tvanouvelles.ca/2018/11/22/roberge-ne-veut-pas-revolutionner-les-commissions-scolaires>. “On va vouloir rapprocher la prise de décisions de ceux et celles qui sont sur le terrain, de ceux et celles qui connaissent les élèves par leur nom.” He added, “tout ne se décidera pas dans les écoles, mais un peu plus qu’en ce moment.”

¹² *Ibid*

educational system and would not, we believe, tolerate any infringement on its ability to exercise this right.

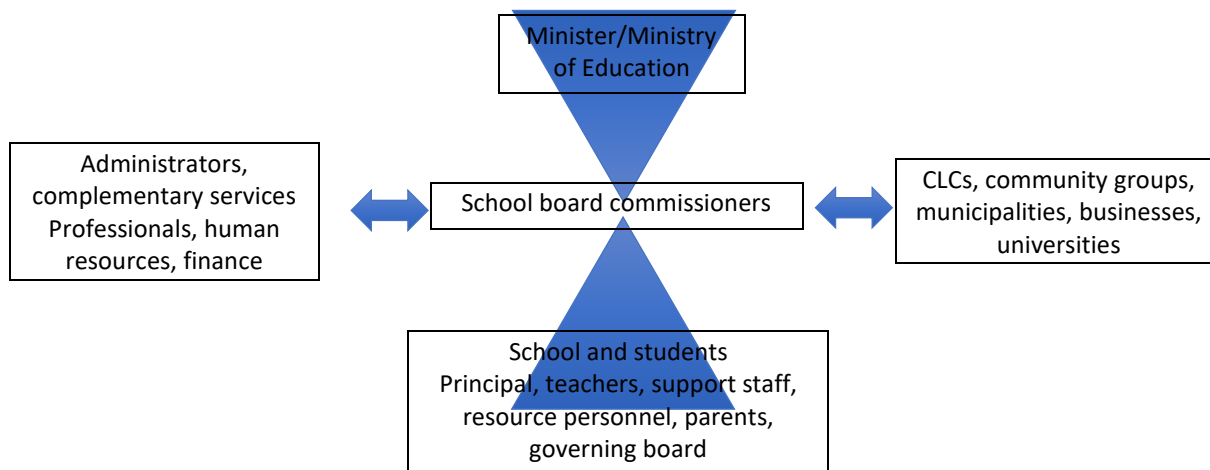
2.1 Role of the existing Councils of Commissioners

The Minister has said that school boards have taken over the role of the Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur,¹³ but this is not the perception of many of the system's stakeholders, who see various players playing roles that are different from each other.

Borrowing from a report by the EU,¹⁴ we can think of control and governance of education as represented by two triangles: a base triangle representing local, school-based governance, where parents and school personnel have the power to manage many of the school's affairs; and an inverted triangle representing top-down control from the Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, with responsibility for province-wide issues such as curriculum development, evaluation, staffing negotiations and funding. The meeting point of these two triangles is described in the EU report as the "mediating level."

At present in Québec, the mediating level is under the control of councils of commissioners, elected by universal suffrage, who provide the interface between the Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur and the local community and its schools (See Figure 1). They act as a point of contact for the school communities in their wards and, through their Chair, are able to intervene with the Ministry.

Figure 1. Existing governance structure



¹³ J-F Roberge, *Tout le monde en parle*, February 24, 2019.

¹⁴ <https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/Governance/2018-wgs6-Full-Final-Output.pdf>

The proposed service centres, with their altered composition established by a hybrid voting model, would not provide the same kind of cushion between the school district and the Ministry. This would reduce local control, rather than increase it, and create a vacuum in the space now occupied by councils of commissioners.

- How will decisions made at service centres bring decision-making closer to the constituents?
- How effectively will service centres address local concerns?
- If, for example, there is disagreement among principals on the Resource Allocation Committee, who would arbitrate? This is where the final decision would be made.

If the locus of control is really at the school level and the service centre is an administrative body, there is clearly an opportunity for setting up individual fiefdoms in each school. Without the mediation provided by school boards, it is clear that inequities will occur. The Minister's concern that school boards have become mini-ministries of education will not be resolved by increasing the number of individual loci of power.

2.2 What do commissioners do that will not (or cannot) be done by members of service centre boards?

School board commissioners perform a wide variety of roles in their communities. Their responsibilities (e.g. budget oversight and audits; facilities and their use; transportation, boundaries and catchment areas; policy development) may be thought of as procedural issues that could be transferred to bodies such as the boards of the proposed service centres, but school board commissioners do a lot more than this.

They are elected officials who speak to elected officials in both the provincial and local governments on a peer-to-peer basis. They act independently to meet the needs of their community and they hire, monitor and support the Director General. Effective councils of commissioners provide direction and serve as a sounding board for the Director General, being at one remove from day-to-day operations and able to reflect the community's concerns. This distance gives them a broader perspective than that of in-school personnel. It also gives them a degree of independence as an oversight body.

Commissioners attend local school governing board meetings, serve on a variety of council committees, read extensively to prepare for meetings, respond to telephone calls from constituents and act as an essential buffer between them and the school board administration. Commissioners are also responsible for resolving serious issues such as those involving ethical questions, the ombudsman's report, school closures, or student expulsions, all of which call for extensive local knowledge. Even decisions on something as basic as traffic safety require knowledge of the local scene.

Considering the amount of time they work and what they are paid, school board commissioners have been described as a bargain. It is difficult to see how service centre board members could accomplish as much, or be willing to do so for a small honorarium.

Under the proposed legislation, they have been reduced to ciphers, with time at meetings to rubber stamp decisions taken elsewhere. This is perhaps one of the most troubling aspects of the Bill, and we believe it will do a great disservice to the school community as a whole. It is difficult to see how the service centre board will truly have in its control the management and needs of the community it serves.

Commissioners are elected by taxpayers to represent them and are accountable to their communities. English school boards are close to their communities and do not run the schools remotely, as the Minister has suggested. They provide oversight and also serve as a sounding board for parents. They set policy direction based on community needs. Commissioners support small English-language schools and do their best to preserve them because of their importance to the vitality of the community, especially in small regional communities. They defend the needs of the community at large because they have no personal stake in individual schools. They also provide a layer of governance and responsibility.

Commissioners attend governing board and municipal council meetings and serve on city and provincial committees, which grounds them in local events. Bill 40 repeals s.45 of the *Education Act*, which said that commissioners could attend school governing board meetings as observers, but s.45 has not been replaced to allow service centre board members to do so.

- Will service centre boards be able to attend governing board meetings at the schools in their network?
- Will service centre boards adapt Ministry directives to serve local initiatives? Or will they apply directives without taking local realities into account?
- Will they base decisions on finances, or will they take into account the concerns and needs of the diverse communities within the board?

Councils of commissioners can challenge Ministry decisions that appear to impact negatively on student success, or are inimical to the rights and values of the English-speaking community. They can do this because they can approach governments as peers. In contrast, service centres would be miniature branches of the Ministry. Commissioners provide local responses to local needs, even in boards dispersed across large territories. In English-language schools, the gap between students with special needs and “regular” students, and between boys and girls, is smaller than in other jurisdictions. Their school boards have developed targeted initiatives to improve the success of the students on their territories because the school boards know the needs of their communities and how to respond to them.

They are responsible to their local communities by virtue of their elected status, and they provide a face to the community at large for local education concerns. They attend school governing board meetings to gain local input but represent a broader point of view than the concerns of any particular school. They make decisions on global issues such as (in the English school system) policies on French immersion education. It is unlikely that a grassroots initiative like French immersion in Saint-Lambert, which has become an international model, could have been implemented without the support of an elected school board structure.

- Will service centres be able to respond in the same way? Or will they carry out MEES policy in a generic way?
- Would local initiatives be effected if there were service centres reporting directly to the Ministry, rather than school boards reacting to local needs? To ABEE, it seems more likely that this line of reporting would cause decisions to be made on the basis of bureaucratic and financial concerns rather than local needs.
- Who will parents call if they perceive a problem?

There has been no public mention of the impact of a reorganized governance system on adult education centres and vocational training programs. It is difficult to find enough people to establish governing boards for centres but, since they are one component of the school board system, their students' interests are represented by commissioners.

- Who will advocate for adult students under the reorganized system?

2.2.1 Composition of school service centre boards

In 2014, the *Fédération des commissions scolaires du Québec* developed a profile of elected commissioners.¹⁵ It reported that they were fairly balanced between male and female and between parents of children currently in school or not. Three-quarters of them had at least a college diploma and half were professionals or managers. About half had served more than one term as commissioner and 85% were 40 years or older. This gives a picture of an experienced, well-educated group of people with an interest in the education of children. The variety of profiles identified by the *Fédération* also suggests a balance of relevant experience and expertise. A closer examination of the composition of councils of commissioners, especially those in successful boards, would be interesting. Anecdotally, many commissioners have experience in the educational milieu among their attributes. This kind of experience is not better guaranteed under the proposed composition of service centre boards than it is now.

The Chair of the Council of Commissioners is its spokesperson. Removing this responsibility from the Chair of the service centre board further reduces the profile of the board. It is hard to imagine an organization whose chief executive officer (the Director General in the case of the school board) is the spokesperson for the organization as is proposed in Bill 40.

- Will enough parents be willing to give more time to serving on the service centre boards?

The one teacher member of the service centre's board, "designated by their peers," [s.143.1(3)] could be seen as belonging to a special interest group, and this could engender a conflict of interest. They are essentially able to fire or hire personnel, including the Director General, and to decide on budget allocation. They could come under pressure from their unions and as unelected members, they might only answer to

¹⁵ <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2014/10/24/005-elections-scolaires-commissions-scolaires-comment-ca-marche.shtml>.

their unions and not the taxpayers. Their presence on the Resource Allocation Committee and the proposed commitment to student success committee would be more appropriate.

The criteria proposed in Bill 40 for community membership on service centre boards restrict community representation and provide no requirement for pedagogical expertise. Restricting the composition of service centre boards to a limited number of criteria, none of which include pedagogical expertise, will disenfranchise a large number of knowledgeable people who no longer have children in school, or who have never been parents, including former senior administrators from the school system. Yet they would bring expertise and a wealth of experience to their role, as well as a vested interest in developing a well-educated society. In practical terms, these people also pay school taxes and deserve to vote on how these taxes are used, yet they might only be eligible for the one seat for those with “governance” experience.

All citizens have a vested interest in having an effective education system and well-educated graduates. English-language schools have traditionally welcomed the input of volunteers, including grandparents.

- What will be the role of taxpaying citizens who no longer have a direct link to a school?
- What influence will they have if they neither vote for service centre board members, nor meet the restrictive criteria to serve on the management of service centre boards?
- ABEE recommends removing the restrictions on community members’ eligibility to be candidates for service centre boards.
- ABEE further recommends a return to true universal suffrage as the way of electing service centre board members.

School boards have often been described as being close to parents, responsive to their needs and accountable to the population as a whole.¹⁶ One manifestation of this accountability is the livestreaming of board meetings by most English-language school boards, where facilities exist.

- Will the boards of service centres demonstrate the same degree of transparency?

Bill 40 greatly increases the involvement of parents on the boards of directors of service centres. They will not only constitute the majority of service centre board members, but there will also be the continued presence of one parent from each school on parent committees. The increase in parental involvement at the decision-making level raises several concerns. Their majority status on the board reduces the impact of other members who might have more general and broader experience. Parents generally have a superficial understanding of the system beyond their own school’s circumstances and are less able to effect oversight. Parents may not be willing or able to take on the responsibilities of board membership, especially as this will be added to their membership of their local governing board. There is no evidence that the involvement of

¹⁶ See, for example, <https://montrealgazette.com/opinion/columnists/fariha-naqvi-mohamed-school-boards-remain-essential>.

parents at this level of decision making improves student success (see Section 5 of this brief)

3.0 Governing boards

Since more power will apparently devolve to school governing boards and only parents from governing boards will be eligible to stand for election to service centre boards, it is worth looking at how they will operate. Although governing boards that work well play a valuable management role in schools, their effectiveness varies considerably from school to school. Much of the research on governing boards has been done in the United Kingdom (UK), where they have been a feature of school governance for long enough to be researched over time.

The key features of effective governance at the school level have been identified as:

- clearly defined roles and responsibilities
- strong leadership
- a chair who can effectively lead and manage the governing body
- good communication between the headteacher¹⁷ and governing body
- support for the headteacher
- a shared vision for the school
- the regular monitoring of performance data, school improvement plans and targets.¹⁸

Criteria such as these imply the need for training parents to serve on governing boards, which has been acknowledged by the Minister. School boards develop and conduct this kind of training but, even if it is well received, it must be done yearly because of the high turnover of parent members. The criterion of regular monitoring also implies the need for a body to carry out this monitoring.

Parents' good intentions to participate in the governing board's activities are sometimes defeated by other important family or work responsibilities. Life today is more demanding for parents, who cannot be as present in schools as they used to be. Parents usually serve on governing boards only as long as their children are in the school, which leads to high turnover rates. Recruiting parents is more difficult at the secondary level than at the elementary level, and it is even harder to fill governing board positions in the adult sector. Governing board members often come from a place of privilege so underprivileged families are often under-represented. Some parents are happy to defer to the educators, particularly the principal—"they're the experts,"—while others want to micromanage all the other partners. Governing boards are not as invested in the big picture as are existing councils of commissioners. Some governing board members are there because they have a particular agenda regarding an issue relating to their children.

¹⁷ In the U.K., the headteacher is the equivalent of the principal in Québec and "headteacher" should be read as "principal."

¹⁸ T. McCrone, C. Southcott and N. George (2011). *Governance Models in Schools* (Slough: NFER), p 12.

This is not necessarily a negative thing, but it is a narrow vision of the needs and operations of the whole school.

It is becoming more difficult to find people with the depth and breadth of knowledge to serve. This is true in certain urban areas populated by immigrant families with a poor command of the language and reflects the experience of a British principal who responded to a survey by saying that “willing volunteers may not always make expert governors.”¹⁹

In a community such as mine, one of the issues is that a lot of my stakeholders are new to the country. They are keen and interested in their children’s education and they want to get involved, but they do not have a great understanding of the system and a lot of them would never have been on a committee of any kind at all. There are a lot of issues about them developing their expertise. I think that is a big issue.²⁰

While many English-speaking parents in Québec choose to send their children to French-language schools, they themselves may not be proficient in French so they do not offer to become governing board members, and would be less likely to serve on service centre boards. Their concerns are therefore not represented. In remote regions, English-language schools are small and families live far away from them, resulting in a small parent pool to choose from.

Another large-scale study from the UK showed that:

. . . recruitment and retention of governors is a serious challenge.... A 2014 report from the University of Bath found that there was a shortage of potential parent governors and willing volunteers from staff and the wider community. It also found that ‘recruiting governors is harder in special schools and primary schools, schools serving disadvantaged areas, schools in urban/city and town locations, schools with below average levels of pupil attainment . . .’²¹

A third major study of school governing bodies considered their composition, recruitment, roles, challenges and alternatives. It reported as follows:

Several witnesses suggested that greater consideration should be given to federated models of governance. This was partly in order to address the issue of chronic vacancies on governing bodies and the challenges in filling these vacancies with appropriately skilled individuals, and also to address the fact that some schools are simply too small to carry out cost-efficiently [their] operational functions . . .²²

¹⁹ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeduc/365/365.pdf>

²⁰ *ibid*

²¹ “School Governance,” Nancy Wilkinson, House of Commons Briefing Paper Number 08072, August 4, 2017, p.9.

https://www.legco.gov.hk/general/english/library/stay_informed_overseas_policy_updates/school_governance.pdf.

²² House of Commons Education Committee, “The Role of School Governing Bodies, Second Report of Session 2013–14, Volume I Report, Together with Formal Minutes.” Published on Thursday, July 4, 2013, by authority of the House of Commons (London: The Stationery Office Limited, 2013), p. 40.

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeduc/365/365.pdf>.

Among the findings of this study on in-school governing bodies, we read:

[A] parent is very well placed to ask sensible and sound questions about the performance of the school, providing they have the correct data, they are appropriately trained, and the data are presented to them in a way that they are able to understand and manage. (pp. 7, 8)

“It is essential that they themselves are also subject to scrutiny and a robust system of accountability based on clear expectations.” (p. 21)

“[the] whole issue of more autonomy . . . by definition means more risk and it therefore means you absolutely need better governors.” (p. 36)

“[T]he potential dangers that some [governing bodies] could face in controlling budgets which were once overseen by local authorities.” (p. 39)

“There are much better and more effective ways of engaging with parent representation—which is incredibly important [...]—such as in a separate forum, rather than having one or two parents who may, frankly, have particular vested interests.” (p. 41).

The issues of training needs, accountability, budget management and some governors’ narrow views of needs led the researchers to identify the need for an intermediate decision-making body situated between the central and local levels. This sounds very much like Québec’s school board system. Yet to be eligible to sit on the proposed school service centre’s board of directors, parents must already be members of a school’s governing board. This adds an extra burden and introduces other concerns.

English-language school boards in the regions often operate in a widely dispersed geographic area, making travel a major issue. ABEE questions how many parents from Val d’Or or Sept Îles, for example, would be willing or available to spend up to three days for the sake of one meeting. Teleconferencing would be a possible solution, but only when the infrastructure is more robust than currently exists in some areas. Another result of remoteness is the problem that parents in small remote communities will have in campaigning effectively against those living closer to the denser population centres. Will this mean a concentration of control in urban areas and a lack of influence in remote areas?

- ABEE recommends that all elected members of the school service centre’s board of directors, including parents, be selected on the basis of wards, as school board commissioners are at present.

Premier Legault has been quoted as saying: “The government is stating that school governing boards will have more responsibilities. And since parents sit on the governing boards, they will have many more powers and a say in how their children’s schools function and which services they offer.”²³

²³ <https://www.lapresse.ca/actualites/education/201812/13/01-5207981-commissions-scolaires-une-declaration-de-legault-cause-la-surprise.php>. “Le gouvernement fait valoir que les conseils d’établissement des écoles auront plus de responsabilités. Et comme des parents siègent aux conseils d’établissement, ils ‘auront bien plus de pouvoirs et leur mot à dire pour le fonctionnement et les services offerts dans les écoles de leurs enfants.’”

- To what extent will governing boards be able to carry out their responsibilities completely independently of the Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur?
- Will governing boards be granted substantive financial and administrative authority to allow them to fully manage and control their own schools? What training will they receive to allow them to do this?
- Where will accountability and liability lie? Will individual schools need liability insurance?
- Will governing boards be accountable to the Minister of Education? If so, there will be no real transfer of management and control to the local level.
- Would they be accountable, on the other hand, only to the community they serve?
- What kind of political representation will governing boards have in discussions with the Minister of Education?
- Would the governing board “own the school,” or would ownership of the school be transferred to the Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur?
- Do parents in Québec want more responsibility for the services offered to their children?
- Do they have the capacity to take on that responsibility?
- Given the devolution of certain powers to the governing board, how much of a time commitment will this be for them?
- Will there be any remuneration for governing board members?
- Will there be enough parents to fill the spaces on governing boards, especially in the very small schools in the regions?
- What will happen if schools and centres are unable to form governing boards with enough members to feed into the service centre board in a truly representative way?

4.0 Local governance (and student success)

ABEE reiterates some of the findings on parental involvement from its brief on Bill 86²⁴:

Parental involvement may be accomplished in a variety of ways. According to Tangri and Moles (1987),²⁵ this may include:

²⁴ A Brief to the Minister of Education and Higher Education and to the Committee on Culture and Education Regarding Bill 86: An Act to Modify the Organization and Governance of School Boards to Give Schools a Greater Say in Decision-Making and Ensure Parents' Presence Within Each School Board's Decision-Making Body

²⁵ S. Tangri, and O Moles, *Parents and the Community*, in *Educators' Handbook: A Research Perspective*, V. Richardson-Koehler ed. (New York/London: Longman Press, 1987), cited in Kathleen Cotton and Karen Reed Wiklund, “The Effects of Parent Involvement in School Governance,” in *Parent Involvement in*

parents serving as paid classroom aides, parents working as volunteers, home-school communications, phone contacts, home visits, parent-teacher conferences, homework assistance, home tutoring, and home educational environment.

However they note that the available research is inconclusive about the effects and impact of parent involvement in decision-making on student achievement.

Cotton and Karen Reed Wikelund's survey emphasizes this concern about the direct effects of parental involvement:

In this review, no examples were found of programs in which parent participation in decision-making roles could be directly linked to improved student achievement. The relationship between parent participation in decision-making and student achievement is not nearly as extensively researched as the effects of parent involvement in students' learning. Indeed, writers on the topic indicate that it is more difficult to assess the effects of parent involvement in decision-making precisely because the connection to student outcomes is more indirect.

Of the half-dozen documents which do address the connection between parent involvement in decision-making and student achievement, none were able to offer evidence of a causal relationship, though some writers seem to believe that such a relationship exists.²⁶

Bradshaw and Osborne write that:

Although few studies have focused on the link between effective board governance and high levels of student achievement, this is, in fact, the primary responsibility of school boards. The boards that function effectively and efficiently are those that are able to focus on a clear strategic plan aimed at improving student achievement.²⁷

And this is the stated mission of commissioners across the English educational network: commissioners have student success as a focus. They decide how complementary services and support services for students with special needs are best allocated. They support local initiatives to promote student achievement, such as the network of ten Outreach schools in the English-Montréal School Board and the success rates in English schools attest to the effectiveness of such initiatives. Student success is the focus of the deliberations of English-language school boards as a whole, making ABEE question the need for the commitment-to-student-success committee proposed in s.193.6 of the Bill. The functions of this committee (s.193.7) are already in effect in English-language school

Education (Office of Educational Research and Improvement (OERI), U.S. Department of Education, Contract Number 400-86-0006, May 1989).
<http://multiculturalaleducocole.pbworks.com/w/file/fetch/55317746/ParentInvolvementiEducation.pdf>.

²⁶ Cotton and Reed Wikelund, *op cit*.

²⁷ Patricia Bradshaw and Rachel Osborne, "School Boards: Emerging Governance Challenges," *Education Canada*, vol. 50 (1), 2010, 46-47.

boards, notably the data-driven practice supported by the Evidence-based Practice Project.

5.0 Learning from elsewhere

We can learn a lot from the experiences of other jurisdictions (we have already cited some of them) but we must remember the geographic and demographic situation in Québec, compared with provinces such as New Brunswick or Nova Scotia, or a country such as Scotland. Demographic factors like population size and distribution in rural areas exacerbate certain problems, such as travel requirements for parent volunteers to attend meetings or to take part in training sessions. These factors are especially salient for the English-speaking population in the regions. In spite of the differences, we can learn from the experience of jurisdictions that have attempted to establish a balance between local and centralized school governance.

The OECD considered the relationship between school autonomy and performance using evidence gathered through the PISA for 64 countries. It concluded that this was a complex relationship including not only autonomy in deciding curriculum, evaluation procedures and choice of textbooks, but also the level of accountability, such as the publication of results. It did not study the impact of parent involvement.²⁸

The European Union established a working group “to develop ideas and share policy-making practices concerning the governance of school education systems to promote equity and excellence with a focus on supporting school and teacher development.”²⁹ It proposed the need for a balance between centralized and school-based change. “Policy-making in education should aim to create the conditions for multiple stakeholders to jointly initiate development and improvement, and for balancing school- and system-led change.”³⁰ It noted that, “across Europe, the role of central government is increasingly focused on supporting and enabling change at local level, rather than prescribing it.”³¹

In England, Wales and Northern Ireland, school governors provide strategic leadership and accountability in schools through three core functions:

- Ensuring clarity of vision, ethos and strategic direction
- Holding senior leaders to account for the educational performance of the school and its pupils

²⁸ OECD (2011) PISA *in Focus* (2011/9) *School Autonomy and Accountability: Are They Related to Student Performance?* <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48910490.pdf>

²⁹ *European Ideas for Better Learning: The Governance of School Education Systems, The Final Report and Thematic Outputs of the ET2020 Working Group Schools*, produced by the ET 2020 Working Group Schools. <https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/Governance/2018-wgs6-Full-Final-Output.pdf> p.2

³⁰ *ibid*, p.2.

³¹ *ibid*, p.6.

- Overseeing the financial performance of the school and making sure its money is well spent³²

The school governing board or board of trustees operates at a strategic level, with the headteacher and senior leaders responsible for the day-to-day running of the school. As described by the Department for Education, the board's role is to "hold the headteacher to account for exercising their professional judgement" over the educational performance of the school and for the internal organization and management of the school."³³

In the U.K., the House of Commons Education Committee's extensive study of school governing bodies, including their composition, recruitment, roles, challenges and alternatives, identified an intermediate decision-making body between the central and local levels and echoed a potential problem for English-language schools in Québec, namely the inability of small schools to function independently.

In England (and the Netherlands) the majority of decision-making is devolved to the school level, in contrast with other countries across Europe.³⁴ The roles and responsibilities of governing bodies are statutory and, among their other duties, governors are responsible for training, recruitment, salary scales, performance reviews and the dismissal of ineffective headteachers and senior leadership staff.

Governors responding to a survey strongly agreed on the need for training and appreciated the training they had received, even as they resented the need to travel to obtain it. This is a much greater concern in rural Québec than in the substantially smaller countries studied.

Governing boards in the U.K. have access to a clerk, who is seen to be pivotal in their functioning. A single clerk supports several governing boards in a district and seems to function in a way similar to that of the secretary general in Québec school boards, although with more contact with individual governing boards. Since the governing boards of some schools have control over the school's budget and the hiring of principals and staff, the support and advice of the clerk is especially needed.

In Scotland, the central government sets national education policy to support a school and teacher-led system. It negotiates salaries and contracts and maintains national qualification standards. Local authorities are responsible for childcare services, school support services, the hiring of school administrators, the provision of denominational and minority language (Gaelic) schools, the channeling of funding, budget accountability and improvement initiatives.³⁵ Scottish schools have parent councils to maintain links with the school community.

³² https://www.legco.gov.hk/general/english/library/stay_informed_overseas_policy_updates/school_governance.pdf. *School Governance*, Nancy Wilkinson, House of Commons Briefing Paper Number 08072, August 4, 2017,

³³ *ibid*, p. 8.

³⁴ OECD (2008), *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2008-en>.

³⁵ <https://www.gov.scot/publications/education-governance-next-steps-empowering-teachers-parents-communities-deliver-excellence/>

There are parallels between the functioning of Québec governing boards and that of parent councils in the Scottish education system.

Parent councils can:

- provide a voice for parents, in schools and in their local authority, on issues that are important to them and their children
- help the school understand how to most effectively involve parents in their children's learning and in the life of the school
- support the school and headteacher in developing strong home/school partnerships
- support the school in its development and improvement, and in understanding and making links with the wider community
- capture the unique and varied skills, interests, knowledge and experience that parents can offer

Each school community is unique and there is a wide range of educational issues on which parents may wish to contribute their views.³⁶

Parent councils are one feature of Scotland's education policy, whose document on reformed school governance begins with its goals of "excellent school leaders and teachers, strong curriculum and improvement support, more transparent measures of progress, and engaged parents and communities." The Scottish government's role is "to provide the right support for teachers and practitioners to deliver excellent learning and teaching. They must have the freedom to make decisions—and government must ensure they have the training, resources and skills to deliver."³⁷

These admirable goals were endorsed by Keir Bloomer, Chair of the Commission on School Reform, who wrote:

[The] concept of a 'school and teacher-led system' has the capacity to transform the quality of educational decision-making for the better. Giving headteachers much-increased control over staffing, the curriculum and the use of funding is, without question, the best way of improving performance and raising standards.³⁸

He continues, however, with a consideration of the devolved powers and how authentic they will be. He also questions how much control headteachers will really have over budgets and how constrained they will be by group purchasing. Group purchasing, undertaken by a central group such as the school board, is in fact usually more economical, although without the school's input it may fail to satisfy the school's needs.

"In Nova Scotia, Prince Edward Island and the Yukon, governments eliminated the school boards of the English majority but maintained the French school boards, precisely

³⁶ <https://education.gov.scot/parentzone/getting-involved/parent-councils/About%20parent%20councils>

³⁷ Education Governance – Next steps, June 15, 2017. [Learning Directorate](#).

ISBN: 9781788510455. <https://www.gov.scot/publications/education-governance-next-steps-empowering-teachers-parents-communities-deliver-excellence/>.

³⁸ <https://reformscotland.com/2017/07/reform-of-school-governance-keir-bloomer/>.

in order to comply with the educational rights of the French-speaking minority—in other words, to be fully Charter compliant.”³⁹

Another comparison with Québec’s proposed changes may be found in Nova Scotia’s experience with School Advisory Councils, its equivalent of governing boards:

The Nova Scotia government established School Advisory Councils (SACs) in 1995 that “provided periodic advice and improved school-community communications, but did little to shift the locus of education decision-making”⁴⁰ . . . Since 1995, School Advisory Councils (SACs) have struggled and floundered, most functioning under the thumb of principals and some competing with holdover home and school groups for legitimacy and recognition. Today, scanning school websites, you will look in vain for the names and contact information for anyone on the school advisory councils. If you inquire about the SAC, you are immediately referred to the school principal.... Like most informed parents, engaged citizens, and awakened communities, small school advocates find themselves on the outside looking in and puzzled by why our provincial school systems are so top down, bureaucratic, distant and seemingly impervious to change . . .”⁴¹

Of particular relevance to English-speaking Quebecers is Nova Scotia’s use of school community-based governance, which includes people other than parents and gives the opportunity for input from people who no longer have children in the school system. It is also interesting that small schools in Nova Scotia—and there are many in Québec’s regions—perceive the reformed governance system as remote and as falling short of the local governance envisioned by the reformers.

Summary

ABEE represents members of the English-speaking education community in Québec. This brief has tried to focus its comments on its community’s concerns about the impact of reorganization of school governance on the English school system, reflected in questions that remain unanswered in Bill 40.

ABEE thanks the Minister for addressing some of the concerns of the English-speaking minority system in this Bill. We freely acknowledge that there is always room for improvement in any system and that individual school boards may need more attention than others. ABEE respectfully advises the Minister to consider a system of school governance that will capitalize on what is working well in existing school boards and to solve individual problems, where they exist. As it has done for 27 years, ABEE remains committed to working with the Minister for the benefit of the English-language school system.

³⁹ <https://montrealgazette.com/news/local-news/west-island-gazette/kramberger-will-west-islanders-fight-to-save-the-english-school-board>

⁴⁰ <https://educhatter.wordpress.com/category/education-bureaucracy/>.

⁴¹ Ibid.

Acknowledgements

The Advisory Board on English Education (ABEE) would like to thank Judy Kelley for her presentation on CEGEP governance.

We would also like to extend our thanks to the various English associations and organizations who invited representatives of ABEE to their meetings and events during the year. While these occasions were not formal consultations regarding this brief, they did provide us with many important opportunities to exchange with leaders from both the education sector and the English-speaking community on various matters and to listen to their concerns about the future of English education in Québec.