

Peut-on réinventer l'école ?

Mémoire

**Concernant le projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction
publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation**

**Présenté par Louis Bellemare
retraité**

Le 10 mai 2023

Remerciements aux membres de la commission parlementaire de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec

Je voudrais remercier les membres de la commission de me donner l'occasion d'exprimer mes préoccupations concernant le projet de loi n° 23, *loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*.

C'est avec respect et honneur que je me présenterai devant votre commission si vous le désirez afin de répondre aux questions de vos membres ou d'expliquer plus en détail certains propos exprimés dans ce mémoire.

J'ai voulu vous transmettre mon avis dans le but d'apporter mon humble contribution au débat sur la gouvernance dans le domaine de l'éducation, mais aussi pour vous transmettre certaines réflexions qui, je crois, pourront vous intéresser et vous être utiles.

En conclusion de ce mémoire, je formule une recommandation sur la nécessité **de tenir des états généraux dans le secteur de l'éducation**. Cette vaste consultation, qui n'a pas eu lieu depuis très longtemps auprès de l'ensemble des acteurs du réseau, permettrait de mieux assimiler les changements importants qui ont eu lieu en éducation depuis l'élection de la CAQ et de discuter des principaux enjeux et de gouvernance. Elle permettrait aussi de mieux expliquer aux membres du réseau l'action du gouvernement.

Présentation de l'auteur

Mon nom est Louis Bellemare, résident de la région de Québec et retraité.

Je suis un économiste de formation qui a œuvré pendant plusieurs années au sein de plusieurs ministères du gouvernement du Québec. J'ai terminé ma carrière à la Fédération des Centres de Services Scolaires du Québec (Fédération) où j'ai eu l'occasion de mieux connaître les dossiers en éducation et d'apprécier les membres du réseau.

J'ai été étroitement impliqué à la rédaction de plusieurs mémoires pour la Fédération, dont celui concernant le projet de loi 40, déposé en 2019, *loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*.

En vous remerciant encore pour l'intérêt que vous apporterez à ce mémoire, je vous prie d'agréer mesdames et messieurs, l'expression de mes sentiments distingués

Louis Bellemare

PEUT-ON RÉINVENTER L'ÉCOLE ?

Commentaires concernant projet de loi n° 23, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*

Le ministre de l'Éducation du gouvernement du Québec, monsieur Bernard Drainville, a présenté à l'Assemblée nationale, le 4 mai dernier, le projet de loi no 23 apportant des modifications à la Loi sur l'instruction publique (LIP)

À la lecture du projet de loi déposé, il m'est apparu important d'exprimer des préoccupations concernant trois points; soit, la gouvernance, le principe de subsidiarité et la reconnaissance les spécificités régionales.

1-Une gouvernance centralisée et le risque d'une ingérence partisane

Depuis l'élection de la CAQ en 2018, on constate une tendance générale vers une plus grande centralisation des pouvoirs dans le secteur de l'éducation.

L'adoption du projet de loi 40 en 2019 qui a abouti à l'abolition des élections scolaires et la transformation des commissions scolaires en Centres de services scolaires (CSS) est venue modifier substantiellement les règles de gouvernance en centralisant plus de pouvoirs vers le ministre. Celui-ci peut déterminer, pour l'ensemble des CSS, des objectifs ou des cibles portant sur l'administration, l'organisation ou le fonctionnement.

Les responsabilités des conseils d'administration ont aussi été diminuées au profit d'une plus grande représentation du secteur administratif. Les directeurs généraux se sont vus ainsi confiés notamment la responsabilité de parler au nom du CSS, en lieu et place des présidents des conseils d'administration.

Le projet de loi 23 pour sa part, s'il est adopté, viendrait donner encore plus de pouvoir au ministre qui pourra nommer le directeur général de chaque CSS ainsi que les directeurs des établissements d'enseignement. Le ministre, selon les dispositions de la LIP deviendra en réalité la voix des organisations scolaires. Le ministre pourra aussi annuler une décision d'un CSS et imposer celle qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu lorsque la décision n'est pas conforme aux cibles, aux objectifs, aux orientations et aux directives qu'il a établies.

Les conséquences de ces modifications

Il apparaît important de mettre en garde le gouvernement et la population sur les conséquences que peut avoir une telle centralisation excessive sur les risques d'une ingérence partisane, notamment en ce qui a trait aux nominations et aux subventions.

Plusieurs études réalisées par des chercheurs universitaires ont montré qu'il existe effectivement une corrélation statistiquement positive entre le fait d'être du côté du gouvernement et la répartition des investissements publics dans les comtés. Il s'agit d'une situation que l'on retrouve dans presque tous les pays démocratiques et qui peut s'expliquer par le lien de proximité entre le ministre et une nomination partisane. Un ministre aura tendance à mieux s'entendre avec une personne issue de son propre parti s'il a l'assurance que ses opinions sont partagées.

La simple idée que l'avenir de nos jeunes soit assujéti à des impératifs de politique partisane et électoraux demeure particulièrement préoccupante. Un tel comportement discriminatoire entre les régions et entre les élèves aurait pour effet de compromettre leurs chances d'avoir un accès

équitable aux services éducatifs en raison de leur appartenance géographique. Malheureusement, l'histoire du Québec n'est pas exempte de cas où l'on a pu montrer de telles ingérences politiques dans d'autres secteurs.

L'un des principes importants de l'administration de l'État tient de la séparation des pouvoirs. Pourrons-nous ainsi débattre sur l'importance de préserver l'indépendance des CSS pour le bénéfice de nos jeunes élèves ? Pourrons-nous aussi débattre sur une façon d'éliminer tout risque de partisanerie politique ?

.2-Un principe de subsidiarité mal compris

En général, la subsidiarité est mal comprise dans l'ensemble du réseau d'éducation au Québec, puisque plusieurs l'interprètent comme étant une nécessité de décentraliser le pouvoir décisionnel à tout prix vers les CSS et les directions des établissements scolaires. Ce malentendu a eu pour effet d'engendrer un lot de critiques à l'égard du gouvernement alors qu'il était parfois tout à fait légitimé d'agir dans certains cas (ex. directives émises pendant la pandémie).

Le principe de subsidiarité positionne le pouvoir de décision le plus près possible de l'action. L'attribution des responsabilités est confiée au niveau le mieux à même de l'exercer. Ainsi donc, il ne revient pas aux CSS ou aux établissements scolaires d'élaborer des politiques publiques, ni de les contester ou de s'y opposer. Il y aura toujours une obligation de leur part de respecter les orientations politiques d'un gouvernement élu.

Ceci nous amène à nous interroger sur la capacité du gouvernement de faire valoir ses politiques autrement que par des actions extrêmes ou coercitives. A-t-il mis suffisamment de ressources financières ou de moyens pour atteindre ces objectifs ? Certaines difficultés des organisations scolaires ont-elles eu pour effet d'entraver l'atteinte de ses politiques ? Beaucoup de facteurs peuvent expliquer l'échec d'une politique. Remplacer des individus en poste ne résoudra pas nécessairement le problème.

Finalement, à l'inverse, il n'est pas non plus le rôle du gouvernement de s'immiscer dans la micro-gestion d'une organisation et même de détourner les décisions de leurs conseils d'administration qui sont légalement constitués. Le ministre ne peut ainsi avoir des connaissances parfaitement objectives de la situation dans chacune des organisations.

La loi sur l'Instruction publique telle qu'elle était rédigée avant l'adoption du projet de loi 40 en 2019 cédait une place importante au principe de subsidiarité. Elle prévoyait la subsidiarité des ressources à la fois humaines, financières et matérielles mises à la disposition des écoles. On ne retrouve malheureusement plus ces dispositions dans la loi actuelle.

Conséquences d'une mauvaise application du principe de subsidiarité

Cette règle, qui édicte le partage des responsabilités, permet d'optimiser globalement les performances de gestion en confiant les responsabilités à ceux qui sont les plus à même de les réaliser.

Or, l'IPL telle qu'elle est rédigée actuellement prévoit que la constitution des Conseils d'administration est soutenue par une représentation locale afin de mieux faire valoir la participation citoyenne dans les prises de décisions des établissements scolaires et des CSS. Si le projet de loi 23 était adopté, l'influence de cette représentation citoyenne disparaîtra.

Nous pouvons aussi nous demander en quoi le ministre serait plus à même s'assumer la responsabilité de nommer les directeurs généraux ou les directeurs d'écoles plutôt que les Conseils d'administration. En quoi le ministre aurait-il plus de compétences pour reconnaître les

qualifications requises pour occuper ces postes que les membres des Conseils d'administration eux-mêmes.

Cette distorsion dans le processus de nomination n'est pas sans conséquence. En plus de compromettre les objectifs d'optimisation de gestion tel qu'indiquées plus haut, elle pourrait engendrer beaucoup d'instabilité pendant les mandats et lors des changements de gouvernements, et ce au détriment des élèves.

3- Reconnaître les spécificités régionales

La centralisation s'accommode bien des politiques gouvernementales de type mur à mur. Des indicateurs de gestion permettent de comparer la performance des organisations entre elles et même de mesurer leur productivité. Ces comparatifs permettent théoriquement d'apporter des corrections dans le but d'accroître la performance des organisations.

Toutefois, les organisations scolaires sont des institutions parfaitement intégrées et adaptées à leur milieu. Elles ont su, au cours du temps, développer une offre de formation représentative et intégrée correspondant à leur environnement respectif, tant du point de vue démographique que du point de vue social et économique. Les milieux des CSS sont si différents les uns aux autres qu'une gestion centralisée dont le fondement est basé sur des comparatifs peut être incompatible avec les objectifs poursuivis, les besoins locaux et la nécessité d'adaptation des organisations scolaires à leur milieu

Apporter un jugement sur la performance d'une organisation sur cette seule base serait une approche biaisée. On comprendra facilement que la réalité terrain du Centre de service scolaire de Montréal est bien différente de celle des Îles de la Madeleine.

Conclusion

Lors de l'étude du projet de loi 40, plusieurs intervenants ont convié le gouvernement à une vaste consultation auprès de l'ensemble des acteurs du réseau de l'éducation sur les principaux enjeux en matière d'éducation et de gouvernance.

Devant un contexte où l'option choisie par le gouvernement a été d'accroître son pouvoir décisionnel par une plus grande centralisation, il apparaît pertinent d'actualiser cette demande afin de laisser les intervenants débattre de ces questions et de l'impact des politiques gouvernementale sur leurs organisations.

<p>Recommandation : Que le gouvernement organise une vaste consultation auprès des acteurs du réseau de l'éducation afin de discuter des orientations et leurs impacts sur leurs organisations</p>
