



**Pour une gouvernance scolaire
favorable à la réussite éducative
des jeunes et des adultes en
formation**

**Mémoire présenté à la Commission
parlementaire portant sur le projet de loi
n° 88 proposant des modifications à la
Loi sur l'instruction publique et à la Loi
sur les élections scolaires**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Le 27 mai 2008



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente quelque 160 000 membres, dont près de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent environ 230 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Introduction

Les dernières élections scolaires en 2007 ont été le prétexte pour relancer le débat sur l'avenir des commissions scolaires au Québec, débat alimenté par l'Action démocratique du Québec (ADQ) qui souhaitait faire disparaître ces structures scolaires intermédiaires. À la fin de novembre 2008, la Centrale s'est engagée avec ses instances dans une réflexion sur cette question. Cette réflexion s'est appuyée sur les valeurs promues et défendues par les membres de la Centrale.

Dans la même période, la ministre de l'Éducation lançait une consultation sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires et invitait la CSQ à exprimer son point de vue sur ce sujet lors du Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires tenu les 21 et 22 février 2008.

Le projet de loi 88 se situe dans les suites de cette consultation ministérielle effectuée en février. Il se veut une réponse aux besoins et aux attentes exprimés par les différents intervenants en éducation au Québec sur les questions de gouvernance et de démocratie scolaires. Voici quatre commentaires d'ordre général d'abord sur le projet de loi :

- Soulignons d'abord que le projet de loi répond à nos demandes quant à un encadrement plus serré du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) sur la gouvernance scolaire. Il y a visiblement une volonté de s'assurer que les orientations définies nationalement prennent forme dans les milieux et que la loi autant que les régimes pédagogiques sont respectés. Nous remarquons toutefois que la volonté de recentraliser un certain nombre de pouvoirs vers le ministère s'accompagne en même temps d'une augmentation des pouvoirs pour les directions d'école par l'entremise de l'entente de gestion et de réussite éducative. Cette augmentation des pouvoirs des directions d'établissement semble se faire au détriment du travail effectué par les partenaires dans les établissements autour du projet éducatif. En ce sens, nous pensons que cela va à l'encontre de la philosophie même du projet de loi qui vise notamment à favoriser la mobilisation de l'ensemble des ressources dans les établissements autour de la réussite éducative.
- Nous pensons que le projet de loi doit faire plus en matière d'encadrement gouvernemental de la gouvernance scolaire et s'attaquer à l'épineux problème des encadrements budgétaires ; les pratiques observées dans les commissions scolaires nous montrent à l'évidence que des balises gouvernementales claires doivent être édictées à ce chapitre. Sur ce plan, le projet de loi est muet.
- Si le projet de loi fait un pas intéressant en matière d'encadrement gouvernemental de la gouvernance scolaire, il introduit en même temps selon nous, l'idée d'une obligation de résultat pour les établissements avec la mise en place de la notion de « cible ». Les cibles (ou objectifs chiffrés) conduisent à

mettre l'accent sur les résultats à atteindre au détriment des moyens disponibles dans les milieux, ce qui mène le plus souvent à exiger du personnel de l'éducation qu'il en fasse plus avec moins alors que les moyens font déjà cruellement défaut pour assurer des services aux élèves en quantité et en qualité suffisantes.

- Nous tenons à indiquer également que le projet de loi, qui se veut une mobilisation de l'ensemble des ressources autour de la réussite des élèves selon les dires de la ministre de l'Éducation, ne fait appel en aucun endroit au personnel de l'éducation. C'est pourtant le personnel enseignant, le personnel professionnel et le personnel de soutien qui sont les premiers intervenants dans les établissements. On fait appel au comité de parents, au conseil d'établissement et on nomme de nouveaux acteurs de la gouvernance scolaire (commissaires cooptés), mais pas un mot, pas une place pour le personnel de l'éducation. C'est un bien mauvais message à envoyer à des gens qui sont engagés dans leur travail bien au-delà de ce qui est attendu.

Notre intervention portera sur six points :

1. Des valeurs à réaffirmer.
2. Une obligation de résultat qui refait surface.
3. Le nouveau rôle des directions d'établissement.
4. Le traitement des plaintes.
5. La gestion budgétaire.
6. La gouvernance scolaire.

1. Des valeurs à réaffirmer

Les modifications envisagées à la Loi sur l'instruction publique (L.I.P.) mènent à une clarification de la mission des commissions scolaires. L'article 207.1 affirme que :

207.1. La commission scolaire a pour mission d'organiser, au bénéfice des personnes relevant de sa compétence, les services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement.

La commission scolaire a également pour mission de promouvoir l'éducation sur son territoire, de veiller à la qualité des services éducatifs en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de contribuer, dans la mesure prévue par la loi, au développement social, culturel et économique de sa région.

Comme nous le soulignons déjà il y a dix ans dans notre *Déclaration de principes sur l'éducation*, la distribution des pouvoirs et des responsabilités entre les différents paliers de l'éducation publique « doit assurer la cohérence, l'équité, la participation, la coopération et viser la réussite éducative ». Nous croyons que ces balises demeurent toujours pertinentes. Tel qu'il est proposé, le libellé de l'article 207.1 ne répond pas à nos attentes.

L'équité doit être au cœur de la mission des commissions scolaires

Les commissions scolaires doivent se faire un devoir de réduire le plus possible les inégalités entre les établissements certes, mais elles doivent également s'engager à le faire entre les personnes relevant de sa compétence. Cette idée de répartition équitable à l'article 275 du projet de loi est exprimée lorsqu'il est question de la répartition des ressources entre les établissements, mais elle fait défaut en ce qui concerne l'équité entre les jeunes et les adultes en formation.

L'égalité des chances et la réussite du plus grand nombre exigent que l'on mette un frein à la hiérarchisation et à la fragmentation croissante de l'éducation publique auxquelles conduisent les pratiques dans les établissements, comme la multiplication des projets particuliers qui sélectionnent leurs élèves sur la base de leur performance scolaire. En fait, pendant que l'on s'évertue à convaincre des bienfaits de l'intégration en classe ordinaire des élèves en difficulté, on met en œuvre des pratiques qui ont pour effet d'en exclure les bons élèves. Le manque de services pour les élèves et les adultes qui en ont besoin, la relégation de certains élèves qui n'ont pu obtenir les services auxquels ils avaient droit dans des voies de formation moins qualifiantes, le manque de services professionnels et de soutien nécessaires pour appuyer les élèves dans leur cheminement scolaire peuvent être considérés comme des pratiques qui ont pour effet de créer deux classe d'élèves : les privilégiés et les laissés-pour-compte. Rien en somme pour favoriser la mixité sociale, le vivre-ensemble et la réussite éducative du plus grand nombre.

Pour une vision large de la réussite

La clarification proposée dans le projet de loi met l'accent sur les services éducatifs à rendre et sur la réussite des élèves. La réussite est définie comme l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population. Cette vision de la réussite a ses avantages et ses inconvénients. Il faut rappeler d'abord que les pays qui font bien dans les grandes enquêtes internationales en matière de réussite des élèves tendent à maintenir une formation commune la plus longue possible pour toutes et tous.

Le Québec s'est engagé dans une voie contraire en réduisant cette formation commune d'une année dans le cadre de sa réforme éducative. Par ailleurs, envisager un plus haut niveau de scolarisation et de qualification devrait nous amener à considérer les formations de préparation à l'emploi ou aux métiers semi-spécialisés comme le dernier recours pour les jeunes, c'est-à-dire après avoir mis tout en œuvre pour favoriser le plus haut niveau de scolarisation de ces jeunes. Dans une société qui se définit dorénavant par le savoir et où l'intégration socioprofessionnelle est beaucoup plus tributaire du diplôme obtenu, il faut absolument favoriser l'atteinte de ce qui est considéré aujourd'hui comme une norme sociale, c'est-à-dire l'obtention d'un premier diplôme d'études secondaires. C'est sans compter qu'il y aurait lieu de revenir aux priorités fixées par les États généraux en ce qui a trait à la formation continue, soit l'alphabétisation et la formation de base. Plus d'un million d'adultes ne satisfont pas à la norme sociale de base d'un diplôme du secondaire et 600 000 d'entre eux n'ont pas atteint la troisième secondaire.

Le projet de loi indique que des ententes de gestion et de réussite éducative devront être signées entre les commissions scolaires et les établissements (article 209.2) sous leur responsabilité. Pourquoi ne pas inclure cette notion de réussite éducative dans la mission de la commission scolaire (article 207.1) ? Par ailleurs, la L.I.P. (article 36) indique que la mission de l'école est d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves dans le respect du principe de l'égalité des chances. Ce triple volet de la mission de l'école devrait, selon nous, se refléter dans la mission de la commission scolaire en soulignant l'importance de la réussite éducative.

L'éducation est un bien public

Puisque l'éducation est une affaire d'État comme l'a souligné la ministre Courchesne, nous aurions souhaité que cet aspect soit inclus dans la mission des commissions scolaires en indiquant que ces dernières doivent promouvoir l'éducation publique. Or, ce n'est pas le cas pour le moment puisque le projet de loi indique seulement que la commission scolaire a pour mission de promouvoir l'éducation.

Nous proposons de revoir l'article 207.1 dans le sens suivant :

207.1. La commission scolaire a pour mission d'organiser, **dans une optique d'équité envers les personnes** relevant de sa compétence **et des établissements sous sa responsabilité**, les services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement.

La commission scolaire a également pour mission de promouvoir l'éducation **publique** sur son territoire, de veiller à la qualité des services éducatifs en vue **d'assurer la réussite éducative, notamment** par l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de contribuer, dans la mesure prévue par la loi, au développement social, culturel et économique de sa région.

2. Une obligation de résultat qui refait surface

Des objectifs aux cibles : un pas à ne pas franchir

Nous l'avons évoqué à plusieurs reprises par le passé, nous ne voyons aucun problème à ce qu'un gouvernement ou un ministère se fixe des cibles ambitieuses dans sa planification à court, moyen ou long terme. Que le MELS fixe des orientations, objectifs et cibles pour l'éducation va de soi. Il aura toujours le loisir d'ajuster les moyens aux fins poursuivies selon la conjoncture sociale ou économique.

Nous sommes également d'accord avec l'idée que les commissions scolaires et les établissements se fixent des orientations et des objectifs, ce qu'ils font par ailleurs déjà par l'entremise de leur planification stratégique et de leur projet éducatif. Là où nous différons de la vision gouvernementale, c'est sur l'idée de fixer des cibles à ces niveaux de la gouvernance scolaire, notamment en ce qui concerne les établissements scolaires. Nous avons déjà amplement démontré les effets pervers d'une conception étatique de l'éducation qui s'orienterait en fonction d'objectifs chiffrés (des cibles) auxquels doivent se soumettre les commissions scolaires qui, elles-mêmes, soumettaient les établissements.

Certains estiment que le débat autour des objectifs et des cibles en est un de sémantique et que ce sont deux faces de la même médaille. Nous ne croyons pas. On peut se fixer comme objectif d'augmenter la réussite des élèves et de mettre tous les moyens en œuvre pour y parvenir (obligation de moyens) ; on peut aussi se fixer une cible visant à augmenter la réussite des élèves de tant de points de pourcentage sur une période de temps donné, quels que soient les moyens dont on dispose (obligation de résultat). Dans un contexte où une école manque de moyens pour atteindre la cible, des pratiques douteuses pourraient apparaître rapidement.

En fait, les chercheurs¹ sont nombreux à avoir mis en évidence les effets dits pervers de l'obligation de résultat au niveau des établissements. Pour atteindre les objectifs fixés, les établissements ont recours à un ensemble de pratiques douteuses comme la préparation disproportionnée des élèves aux épreuves nationales, l'acheminement de certains élèves à risque vers d'autres ordres d'enseignement, notamment l'éducation des adultes, orientation des élèves vers des voies peu qualifiantes comme les formations dans les métiers semi-spécialisés, éviction des élèves à certains points de passage névralgique, comme le font certains établissements privés lors du passage en quatrième secondaire. Bref, rien pour assurer la réussite du plus grand nombre ou la qualité de l'éducation publique.

Il faut revenir par ailleurs aux résultats des travaux d'analyse et d'interprétation des nouvelles dispositions de la Loi sur l'instruction publique effectués en concertation avec les partenaires de l'éducation en 2003² qui confirment qu'on ne peut parler de résultats sans faire référence aux moyens.

Il y aurait donc lieu d'évacuer de l'article 459.2 (ainsi que des articles 209.1, 209.2, 459.3 alinéa 1 et 459.4) la référence à des cibles pour ne conserver que les orientations et les objectifs :

459.2. Le ministre peut déterminer, pour chaque commission scolaire, des orientations **et des objectifs** ~~et des cibles~~ devant être pris en compte pour l'élaboration du plan stratégique de la commission scolaire.

Des objectifs et cibles fixés en cascade

Dans la logique du projet de loi tel qu'il se présente, les objectifs et les cibles fixés sur plan national s'imposent en cascade jusqu'au niveau des établissements. Le plan stratégique du MELS encadre la convention de partenariat signée entre le MELS et la commission scolaire ; à son tour, la convention de partenariat de la commission scolaire encadre l'entente de gestion et de réussite signée entre lui-même et l'établissement.

Or, les encadrements qui valent pour les grands ensembles et pour les organismes publics ne peuvent être transposés au niveau d'un établissement dont la clientèle fluctue annuellement en fonction du choix de l'école et dont le contrôle sur les facteurs de réussite est somme toute fort restreint. La même réflexion s'impose pour les centres d'éducation des adultes et les centres de formation professionnelle où la clientèle varie pour ainsi dire quotidiennement et dont l'organisation des services est tributaire d'un ensemble de facteurs qui échappent largement à l'établissement.

¹ Claude Lessard et Philippe Meirieu (dir.), *L'obligation de résultats en éducation*, Québec : PUL et Paris : De Boeck, 2004.

² Québec, ministère de l'Éducation, *Les nouvelles dispositions de la Loi sur l'instruction publique*, Québec, 11 pages (code 49-1365), 2003.

Le projet de loi indique que le ministre peut déterminer, pour chaque commission scolaire, des orientations, des objectifs et des cibles devant être pris en compte pour l'élaboration du plan stratégique de la commission scolaire (article 459.2). Dans le cadre d'une convention de partenariat (article 459.3), le ministre et la commission scolaire conviennent des mesures requises pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire. Cette convention porte notamment sur les moyens que la commission scolaire entend prendre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés.

Dans la suite des choses, la commission scolaire signe une entente de gestion et de réussite avec le directeur de chaque établissement dont elle a la responsabilité (article 209.2), qui établit les mesures requises pour assurer l'atteinte des objectifs et des cibles prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre. L'entente de gestion et de réussite éducative porte notamment sur les ressources que la commission scolaire alloue à l'établissement pour lui permettre d'atteindre les objectifs et les cibles prévus et sur les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement par la commission scolaire.

L'obligation de moyens imposée aux commissions scolaires dans le soutien et l'accompagnement des établissements par l'article 209.2 ne se retrouve pas dans la convention de partenariat entre le ministre et la commission scolaire. On ne parle, dans la convention de partenariat, que des mesures requises pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire, non des ressources et des moyens mis à la disposition des commissions scolaires pour l'atteinte des objectifs fixés par le ministre. Il y aurait donc lieu de revoir l'article 459.3 afin d'y inclure les ressources et les moyens mis à la disposition de la commission scolaire par le ministre afin d'atteindre les objectifs fixés dans la convention de partenariat.

Nous proposons de revoir les articles 459.2 et 459.3 comme suit :

459.3. Le ministre et la commission scolaire conviennent, dans le cadre d'une convention de partenariat, des mesures **et des moyens** requis pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire.

3. Le nouveau rôle des directions d'établissement

Le projet de loi 88 octroie un nouveau rôle aux directions d'établissement. En effet, l'article 209.2 indique que la commission scolaire signe une entente de gestion et de réussite avec le directeur de chaque établissement dont elle a la responsabilité (article 209.2). Celui-ci établit les ressources et les mesures requises pour assurer l'atteinte des objectifs et des cibles prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et la ministre.

Redonner sa place au projet éducatif et au plan de réussite de l'établissement

L'entente de gestion et de réussite éducative porte sur les modalités de la contribution de l'établissement établies en tenant compte de son plan de réussite, sur les ressources que la commission scolaire alloue à l'établissement pour lui permettre d'atteindre les objectifs prévus, sur les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement par la commission scolaire et sur les mécanismes de suivi et de reddition de compte mis en place par l'établissement.

Selon nous, cette approche vient doubler celle déjà établie par la L.I.P. quant au plan stratégique de la commission scolaire ainsi qu'au projet éducatif et au plan de réussite de l'établissement et risque de court-circuiter le travail de consultation et d'analyse de la situation auquel participe l'équipe-école de l'établissement. Dans les dispositions actuelles de la L.I.P., le projet éducatif est élaboré sur la base de l'analyse de la situation de l'établissement et du plan stratégique de la commission scolaire. Les établissements élaborent un plan de réussite contenant les mesures mises en place pour atteindre les objectifs fixés dans le projet éducatif et les mécanismes d'évaluation de l'atteinte de ces objectifs en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire.

La question qui se pose dans ce cadre est de savoir quelle démarche prévaudra lorsque viendra le temps d'évaluer l'atteinte des objectifs prévus au plan de réussite d'un établissement. En cas de désaccord sur les résultats obtenus par un établissement, est-ce que l'entente de gestion et de réussite éducative, qui fait l'objet d'une simple consultation auprès du conseil d'établissement, prendra le dessus sur le projet éducatif et le plan de réussite de l'établissement ?

Nous pensons que cet aspect doit être clarifié afin d'éviter que les intervenantes et les intervenants qui travaillent à l'élaboration des orientations et des objectifs du projet éducatif ne se sentent pas dépossédés de leurs prérogatives. Pourquoi ne pas s'appuyer sur le projet éducatif et le plan de réussite déjà existants pour établir l'entente de gestion et de réussite éducative. Il y aurait là, entre autres, une reconnaissance du travail effectué par les partenaires dans les établissements en vue de la réussite des élèves.

Nous proposons de revoir le 1^{er} alinéa de l'article 209.2 comme suit :

209.2. La commission scolaire et le directeur de chacun de ses établissements conviennent annuellement, après consultation du conseil d'établissement et dans le cadre d'une entente de gestion et de réussite éducative, des mesures requises pour assurer l'atteinte des objectifs ~~et des cibles~~ prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre.

L'entente de gestion et de réussite éducative porte notamment sur l'élément suivant :

1° les modalités de la contribution de l'établissement établie en ~~tenant compte de~~ **s'appuyant sur le projet éducatif et** le plan de réussite et de sa situation particulière [...].

4. Le traitement des plaintes

Mieux circonscrire le processus de traitement des plaintes

Le projet de loi 88 institue une procédure d'examen des plaintes et le recours à une personne ou à un organisme désigné. Des critiques se sont élevées régulièrement sur le processus de gestion des plaintes dans les commissions scolaires, notamment du côté de la Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ). Pour cette dernière, dans le cas de plaintes de parents, la commission scolaire est à la fois juge et partie et il est parfois impossible d'obtenir l'information nécessaire pour traiter le problème. C'est dans ce cadre que la FCPQ a réclamé un « protecteur de l'élève ». La Commission scolaire de Montréal (CSDM) vient de se munir d'un bureau de l'ombudsman.

Le projet de loi répond à cette demande et nous y souscrivons. Nous avons déjà souligné que la création d'un poste d'ombudsman pourrait s'avérer particulièrement utile afin de dénoncer les stratégies déployées par la commission scolaire pour éviter de fournir tous les services auxquels les élèves ont droit, notamment les services auprès des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

Nous avons toujours soutenu par ailleurs que la procédure de traitement des plaintes devrait toucher aux aspects administratifs reliés aux services aux élèves, par exemple, les frais exigés des parents, les critères de sélection des projets pédagogiques particuliers ou encore en ce qui a trait aux attributions budgétaires, et non qu'elle serve à s'immiscer dans les pratiques professionnelles et les règles de métier. Il y a deux univers distincts à respecter dans le traitement des plaintes, soit :

- celui de la gestion de l'établissement ou de la commission scolaire, qui relève de la prérogative de la direction de l'établissement ou du conseil des commissaires ;
- celui des méthodes d'enseignement, des stratégies d'apprentissage et d'évaluation ainsi que des actes posés dans le cadre des services directs aux élèves fournis par le personnel professionnel et de soutien, qui relèvent de leur autonomie professionnelle et qui est régie, dans le cas du personnel enseignant, par des dispositions de la L.I.P. et, pour certaines autres catégories de personnel, par des codes de déontologie.

Dans tous les cas, il faut éviter que le processus de traitement des plaintes devienne un instrument répondant au désir de certains parents qui se comportent plus comme des consommateurs d'école que comme des partenaires de l'école.

Neutralité et sélection de la personne désignée pour l'examen des plaintes

Le projet de loi indique qu'après consultation du comité de parents, la commission scolaire établit une procédure d'examen des plaintes et que cette dernière désigne une personne qui aura pour mandat de répondre aux plaignants insatisfaits du traitement et du résultat du traitement de sa plainte (article 220.2). La neutralité de cette personne doit être au-dessus de tout soupçon et c'est pourquoi le processus de sélection de cette personne doit faire l'objet d'une plus grande transparence.

Que la commission scolaire ait à choisir cette personne constitue à notre sens un problème de crédibilité puisqu'on pourra toujours dire que cette dernière choisit la personne qui aura à trancher un litige dont elle est elle-même partie prenante. Nous pensons que le projet de loi doit prévoir un mécanisme de sélection de la personne désignée pour revoir le traitement des plaintes. L'article 193.1 ouvre une porte à ce chapitre puisqu'il prévoit la possibilité de créer un comité de gouvernance et d'éthique pour aider le conseil des commissaires à choisir les commissaires cooptés. Ce même comité pourrait aider également à sélectionner la personne désignée pour le traitement des plaintes.

Par ailleurs, dans l'établissement du processus de traitement des plaintes, seul le comité de parents est consulté (article 220.2). C'est une occasion manquée selon nous de faire participer le personnel de l'éducation à l'élaboration d'un règlement qui risque de les interpeller d'une manière ou d'une autre.

Nous proposons de revoir les articles 193.1 et 220.2 comme suit :

193.1. [...] Le conseil des commissaires ~~peut notamment~~ **[doit]** former un comité de gouvernance et d'éthique pour l'assister dans la sélection des personnes dont les compétences ou les habiletés sont jugées utiles à l'administration de la commission scolaire, aux fins de la cooptation prévue au paragraphe 3° de l'article 143 **et aux fins de la sélection de la personne désignée prévue au paragraphe 2° de l'article 220.2.**

Ce comité d'éthique est composé du président de la commission scolaire, d'un commissaire élu, d'un représentant des parents et d'un représentant du personnel de l'éducation mandaté par ses pairs.

220.2. La commission scolaire doit, après consultation du comité ~~de parents~~ **d'éthique**, établir par règlement une procédure d'examen des plaintes formulées par les élèves ou leurs parents.

La procédure d'examen des plaintes doit permettre au plaignant qui est insatisfait de l'examen de sa plainte ou du résultat de cet examen, de s'adresser à une personne désignée par la commission scolaire, **après consultation du comité d'éthique**, qui n'est ni membre du conseil des commissaires ni membre du personnel de la commission scolaire [...].

L'examen des plaintes touche les décisions administratives de la commission scolaire ou des établissements sous sa responsabilité.

5. La gestion budgétaire

Si le projet de loi 88 est adopté, les nouvelles dispositions s'appliqueront à la rentrée scolaire 2008-2009. Or, les règles budgétaires pour la prochaine année scolaire sont présentement en consultation. Il y a lieu de se demander si la plupart des changements qu'impliqueraient les nouvelles dispositions de la L.I.P. devront s'implanter à coût zéro. On sait déjà que des sommes sont prévues pour la personne désignée pour le traitement des plaintes. Qu'en est-il des frais encourus pour l'accueil et la formation des commissaires, par exemple ?

Sur la transférabilité des sommes prévues à des fins particulières

Certains objectifs fixés en matière d'égalité des chances ne peuvent faire l'objet d'aucun compromis. L'aide aux plus démunis dans nos écoles fait partie de ces objectifs qui ne peuvent souffrir aucune entorse. C'est dans ce cadre que nous réclamons depuis longtemps des allocations spécifiques au financement de certains programmes.

Il est clairement établi que les commissions scolaires transfèrent des sommes dévolues à un programme pour d'autres fins que celles prévues par le ministre. Ces situations jouent en défaveur des services aux plus démunis dans notre système scolaire. Nous avons réclamé et continuons de réclamer des balises très claires concernant les enveloppes dédiées. Le projet de loi fait l'économie d'une intervention à ce chapitre. Deux exemples permettront de mieux saisir les écarts parfois importants entre les orientations et priorités gouvernementales et les activités des commissions scolaires.

Un premier exemple se situe en 2002-2003. Le programme Stratégie d'intervention *Agir autrement* (SIAA), qui vise à favoriser la réussite scolaire chez les jeunes fréquentant des écoles accueillant de forts contingents d'élèves issus de milieux défavorisés, existe depuis 2002. Cette stratégie a été financée à raison de 25 millions de dollars dans les cinq premières années d'existence (2002-2007). Quoique l'argent prévu au programme eût dû strictement servir à aider les jeunes issus de milieux défavorisés, certaines commissions scolaires ont volontairement détourné des sommes importantes de ce programme pour financer leur déficit accumulé. De plus, il a été souvent difficile d'établir par le Comité national de pilotage de cette stratégie les activités réelles des commissions scolaires dans ce dossier. C'est souvent sur l'insistance de la partie syndicale au Comité de pilotage que le MELS s'est résolu à demander plus de transparence et une meilleure reddition de compte des commissions scolaires dans ce dossier.

Un second exemple se situe en 2004-2005. À ce moment, des sommes spécifiques ont été allouées pour l'ajout de ressources professionnelles travaillant dans les services complémentaires. La Commission scolaire de Montréal a reçu alors plus d'un million de dollars dans le cadre de cette allocation spécifique, mais au lieu d'engager le personnel professionnel tel que le voulait la mesure budgétaire, elle a plutôt aboli une cinquantaine de postes de professionnel, dont plusieurs en adaptation scolaire, parce qu'elle voulait résorber son déficit.

Une marge de manœuvre au détriment des services aux élèves

Les commissions scolaires ont aussi développé depuis de nombreuses années le « syndrome de la marge de manœuvre ». Ce « syndrome » prend de l'ampleur d'année en année et cela affecte grandement les services aux élèves. Par exemple, la Commission scolaire du Pays-des-Bleuets et celle du Lac-Saint-Jean viennent de s'aménager une marge de manœuvre en n'engageant pas 37 et 54 enseignantes et enseignants respectivement. À la Commission scolaire des Sommets, ce sont 40 enseignantes et enseignants qui sont touchés. Certes, un certain nombre de ces personnes seront engagées de nouveau, mais pour compenser le personnel manquant, on y va de dépassements du nombre d'élèves dans les classes, on crée plus de groupes à plus d'une année d'études, on transporte les élèves d'un village à l'autre, etc. Rien ici pour améliorer les services aux élèves et leur réussite.

Rappelons également que nombre de commissions scolaires considèrent les allocations spécifiques comme non récurrentes et rechignent à engager du personnel sur une base permanente, alors même que les allocations se renouvellent année après année. Cette situation est jugée fortement problématique et devrait faire l'objet d'un examen sérieux dans la cadre des modifications envisagées dans le projet de loi 88.

De plus, dans les modes de financement, il y aurait lieu de revoir la manière dont sont considérés le personnel de soutien et le personnel professionnel dans les budgets des commissions scolaires. En effet, ceux-ci sont la plupart du temps considérés par les gestionnaires des commissions scolaires comme la « soupape budgétaire » en temps de crise. D'ailleurs, le ministère de l'Éducation présente, dans ses règles budgétaires, le personnel de soutien comme « d'autres dépenses ». Alors même que dans des programmes particuliers subventionnés par l'État on prévoit l'embauche de professionnels (bibliothécaires, conseillers pédagogiques, etc.), les commissions scolaires passent outre et font autre chose avec les sommes prévues.

Il est également fréquent d'entendre que l'enveloppe budgétaire pour le personnel de soutien est la même que celle d'*huile à chauffage*. Sans balises liant les emplois de soutien ou professionnel aux surfaces à entretenir ou au nombre d'élèves, c'est comme si la hausse du prix du pétrole ou la rigueur de l'hiver pouvaient déterminer le nombre d'employés à embaucher.

Le message véhiculé par une telle gestion des ressources humaines ne peut qu'avoir un effet dévalorisant sur le personnel en cause. Il faut absolument revoir cette manière de considérer la gestion des budgets au regard du personnel de soutien et du personnel professionnel afin, d'une part, d'assurer la stabilité et le niveau des services aux élèves et, d'autre part, de valoriser le travail de ces catégories de personnel. Le projet de loi doit prévoir un mécanisme qui assure le respect des mesures budgétaires destinées à des fins spécifiques.

Une belle occasion manquée de favoriser la mobilisation de l'ensemble des ressources dans les établissements

Le projet de loi 88 institue que la commission scolaire établit un nouveau processus de consultation relatif aux objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et des autres revenus entre ses établissements (article 275). Dans cette nouvelle dynamique, les conseils d'établissement et le comité de parents sont consultés, mais pas les représentants du personnel. L'équilibre précaire de la démocratie dans les établissements pourrait se ressentir négativement par l'application de cette nouvelle disposition prévue à la L.I.P.

Nous pensons qu'il y a ici une très belle occasion de faire participer le personnel de l'éducation à la mobilisation autour de la réussite éducative des élèves. Nous demandons à ce que ce point soit clarifié dans la loi afin d'éviter des conflits dans les milieux. L'article 275 devrait prévoir cette participation.

Nous proposons de revoir cet article dans le sens suivant :

275. La commission scolaire établit, après consultation des conseils d'établissement, du comité de parents **et des représentants du personnel**, les objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et de ses autres revenus entre ses établissements.

Le surplus des écoles

Le projet de loi 88 entend régler la question des surplus financiers des écoles (article 3). Nous pensons qu'il y a là un pas intéressant dans la mesure où les établissements devront se responsabiliser davantage dans la gestion de leur budget. Nous croyons que le gouvernement doit saisir l'occasion du projet de loi 88 pour indiquer clairement que les surplus ainsi récupérés doivent servir à bonifier les services aux élèves.

6. La gouvernance scolaire

La formation des membres du conseil et des commissaires

L'article 177.3 du projet de loi 88 indique que « la commission scolaire élabore un programme d'accueil et de formation continue pour les membres du conseil des commissaires ainsi que pour les membres des conseils d'établissement et s'assure de sa mise en œuvre ».

Comme nous le soulignons dans notre mémoire au Forum sur la gouvernance et la démocratie scolaire, il faut admettre que bien des commissaires connaissent mal l'éducation. Ils ne savent pas ce que c'est que de gérer une école, ils ont une idée minimaliste des différences entre les diverses catégories de personnel et encore moins entre les classes d'emplois d'une même catégorie de personnel, ils ne connaissent pas bien les programmes ni les conventions collectives, n'ont que très peu de notions des difficultés que les élèves peuvent rencontrer.

Dans ce cadre, nous avons souligné les avantages à ce que les commissaires aient une meilleure connaissance des enjeux éducatifs auxquels doit faire face la commission scolaire. La mise sur pied d'un programme d'accueil et de formation destiné aux commissaires, tel qu'il est prévu à l'article 177.3, constitue certainement un pas dans le bon sens.

Toutefois, nous nous demandons quels seront les moyens consentis pour la mise sur pied d'un tel programme dans les commissions scolaires, la qualité et la pertinence des contenus, l'assiduité des commissaires à une telle formation. Un suivi important devra être effectué à ce chapitre. Or, il n'y a rien dans la loi qui permet de vérifier la mise en place et la participation à cette formation. Il devrait y avoir une reddition de compte publique sur cet aspect également.

De plus, peut-on penser que dans le programme d'accueil et de formation continue on puisse retrouver un contenu touchant à l'éthique compte tenu de l'importance des décisions prises par les commissaires sur les jeunes et les adultes en formation ainsi que sur le personnel ?

Nous avons de sérieuses réserves à ce que l'article 177.3 fasse référence au conseil d'établissement. Faut-il rappeler qu'une formation commune destinée aux membres des conseils d'établissement existe déjà ? Si certaines commissions scolaires ont favorisé la tenue de cette formation et la participation de tous les partenaires (parents, personnel scolaire, élèves), certaines autres commissions scolaires ont exclu les représentants du personnel de l'éducation de cette formation commune.

Nous pensons que l'article 177.3 devrait être revu comme suit :

177.3. La commission scolaire élabore un programme d'accueil et de formation continue pour les membres du conseil des commissaires ~~ainsi que pour les membres des conseils d'établissement~~ et s'assure de sa mise en œuvre.

Les commissaires cooptés

Le projet de loi 88 prévoit la cooptation de deux commissaires (article 143), après consultation des groupes les plus représentatifs des milieux sociaux, culturels, des affaires et du travail, dont les compétences et les habilités sont jugées complémentaires à celles des autres membres (article 143.1). Nous ne voyons pas l'utilité de ces commissaires cooptés. Que pourront-ils faire de plus pour améliorer la gouvernance scolaire ? Quelle légitimité auront-ils ? En quoi constitueront-ils un apport significatif à la gestion des commissions scolaires ?

Pouvoir du président de la commission scolaire par rapport à celui du comité exécutif

Le projet de loi 88 donne de nouveaux pouvoirs au président de la commission scolaire et réduit la portée du conseil exécutif. L'article 155 prévoit que « Le président veille au bon fonctionnement de la commission scolaire et voit spécialement à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les décisions du conseil des commissaires soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il communique au conseil toute information utile et lui soumet toute question dont il est saisi relativement à l'amélioration des services éducatifs ». Nous sommes d'accord avec le fait que la présidence de la commission scolaire ait des pouvoirs accrus pour faire respecter les lois et règlements. C'est un signal important indiquant que le conseil des commissaires devra effectivement s'assurer que ses décisions ne vont pas à l'encontre de la volonté politique nationale.

La mission de la commission scolaire doit se refléter dans les fonctions et les pouvoirs des commissaires

On indique à l'article 176.1 que les commissaires exercent leurs fonctions et pouvoirs dans une perspective d'amélioration des services éducatifs. Cette définition du rôle des commissaires est beaucoup trop timide. Nous pensons que les fonctions et les pouvoirs dévolus aux commissaires scolaires doivent s'inscrire dans une optique d'équité entre les établissements et les personnes et refléter la mission donnée à la commission scolaire.

Nous pensons que l'article 176.1 devrait être revu comme suit :

176.1. Les membres du conseil des commissaires exercent leurs fonctions et pouvoirs dans une perspective **d'équité entre les établissements sous leur responsabilité ainsi que les personnes relevant de leur compétence** et

d'amélioration des services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement [...].

Conclusion

L'amélioration de la qualité de l'éducation et de la réussite éducative n'a aucune chance de succès sans l'engagement et la mobilisation du personnel des établissements. Or, dans sa version actuelle, le projet de loi ne fait pas appel au personnel de l'éducation, sinon par l'entremise des conseils d'établissement. C'est trop peu. C'est selon nous une occasion manquée de renforcer la démocratie scolaire, de faire appel à l'expertise des ressources dans les établissements et de reconnaître l'engagement du personnel au quotidien dans la réussite éducative des jeunes et des adultes.

Le projet de loi a le mérite de vouloir redonner au ministre de l'Éducation une emprise sur la mise en œuvre effective des choix sociaux et politiques décidés démocratiquement. Nous pensons que cette démarche s'accompagne cependant d'un certain nombre de risques que nous avons évoqués plus haut, notamment pour ce qui nous semble être une obligation de résultat pour les établissements. Il faut absolument jouer de prudence lorsqu'il s'agit d'obligation de résultat, surtout dans un monde où l'approche marchande prend de plus en plus de place et où les objectifs humanistes de formation globale de la personne font place à des objectifs obtus d'employabilité des personnes.

Non seulement demeurons-nous convaincus que tous les jeunes sont éducatibles, mais nous croyons fermement que si nous y mettons comme société tous les moyens et les efforts nécessaires, on peut espérer amener la grande majorité des jeunes et des adultes au plus haut niveau de scolarisation et de qualification dans une perspective de réussite éducative du plus grand nombre. Cela demande certes du courage politique, ce que semble démontrer le projet de loi 88, mais il faudra également des moyens pour y arriver.

L'éducation doit être élevée au rang de priorité nationale. Cette priorité doit s'inscrire dans une stratégie gouvernementale qui encourage le développement social et économique de la population. Elle doit prendre forme dans les établissements par des ressources et des moyens adéquats pour favoriser la réussite éducative du plus grand nombre. Elle doit enfin favoriser une valorisation du travail de celles et de ceux qui sont les premiers artisans de cette réussite, soit le personnel enseignant, professionnel et de soutien.

