

Mémoire de la FTQ sur
le projet de loi n° 88
sur la démocratie et la gouvernance
dans les commissions scolaires



Présenté à la Commission de l'Éducation
de l'Assemblée nationale

Le 3 juin 2008

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : 514 383-8000
Télécopie : 514 383-8001
Site Web : www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2008
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 978-2-89639-055-7

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
1. MODIFICATIONS AYANT UN EFFET SUR LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE	5
2. MODIFICATIONS TOUCHANT LA MISSION DES COMMISSIONS SCOLAIRES	6
3. MODIFICATIONS AYANT UN EFFET SUR LA GOUVERNANCE DES COMMISSIONS SCOLAIRES	7
CONCLUSION.....	12

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la plus grande centrale syndicale du Québec, représente plus de 500 000 travailleurs et travailleuses de tous les secteurs d'activité et de toutes les régions. C'est au nom de toutes ces personnes, des dizaines de milliers de parents qui ont des attentes quant à l'éducation de leurs enfants, des milliers d'usagers et d'usagères des divers services et programmes du réseau scolaire, et aussi au nom des quelques 14 000 travailleurs et travailleuses membres de la FTQ qui oeuvrent au sein des commissions scolaires, que notre centrale a toujours participé aux débats sur l'éducation, la démocratie scolaire et le fonctionnement des commissions scolaires.

À la suite des consultations qui ont eu lieu au cours de l'hiver dernier et qui ont abouti au forum tenu les 19 et 20 février dernier, nous saluons la décision du gouvernement de ne pas remettre en cause l'existence des commissions scolaires comme le lui demandait l'Opposition officielle — qui a toutefois le mérite d'avoir secoué l'arbre.

Le projet de loi n° 88 déposé le 13 mai dernier, qui modifie la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur les élections scolaires, contient plusieurs propositions qui reflètent certains consensus apparus au cours du forum et que nous voyons d'un bon œil.

En particulier, nous pensons que ce projet de loi contient des dispositions qui devraient enfin mettre un terme à la tendance à la décentralisation vers les directions d'établissements, une tendance dont nous avons déjà signalé les effets douteux sur la qualité des services, sur l'équité dans le système et sur les conditions de travail.

Il contient également des dispositions qui sont susceptibles de renforcer le pouvoir politique des élus au sein du système scolaire, un autre point positif.

Sur d'autres sujets, le gouvernement a tranché dans un sens qui nous semble moins acceptable. Ce sont les points dont nous avons l'intention de traiter devant cette commission.

1. Modifications ayant un effet sur la démocratie scolaire

Les propositions qui visent directement ou indirectement l'amélioration de la démocratie scolaire sont axées sur :

- La création d'une présidence au suffrage universel avec des pouvoirs élargis.
- Le renforcement du rôle des commissaires et une offre de formation pour améliorer leurs capacités.
- Un renforcement théorique de la qualité de la composition des conseils par l'inclusion de deux membres cooptés.
- La diminution du nombre de districts électoraux.
- L'amélioration de la participation parentale par l'ajout d'un commissaire-parent supplémentaire, par la consultation des conseils d'établissement et du comité de parent lors du processus de répartition du financement et par l'offre de formation aux membres des conseils d'établissement.
- L'ajout d'éléments susceptibles de renforcer la transparence des commissions scolaires (séance publique du conseil, rapport annuel plus étoffé, procédure d'examen des plaintes).

Enfin, il semble que plusieurs autres éléments de réforme sont en cours de discussion, notamment avec le DGE, et seront annoncés ultérieurement. Le MELS a cité les propositions suivantes : la diffusion des programmes électoraux et la présentation des candidats à la population, le financement et le remboursement de certaines dépenses des équipes électorales, la constitution d'équipes ou de partis, la tenue des élections au même moment que les élections municipales, des modalités de votation diversifiées (tel le vote électronique), l'amélioration des listes électorales des CS anglophones.

Dans le document préparé par la FTQ pour le forum de février dernier, nous avons exprimé notre point de vue sur la plupart de ces enjeux. Nous attendons donc la position du ministère avant d'aller plus loin.

Pour aujourd'hui, nous voulons revenir sur deux des éléments énumérés :

- **Le renforcement du rôle des commissaires**

À ce sujet, le projet de loi va dans le sens souhaité par la FTQ. Cependant, il nous semble que le nouvel article 176.1, qui donne enfin forme à un mandat propre pour les commissaires élus, devrait contenir une référence à la notion d'équité dans une perspective de justice sociale.

À la FTQ, nous considérons que l'éducation des adultes demeure le parent pauvre du milieu scolaire. Les commissions scolaires, et donc les commissaires, ont la responsabilité de faciliter l'accessibilité aux services éducatifs pour les adultes et, en particulier, les personnes en emploi. Il importe donc que les

commissaires travaillent aussi dans une perspective d'équité envers la clientèle adulte dont les besoins et les finalités, dans leur parcours scolaire, ne sont pas les mêmes que ceux des enfants. Cet article pourrait donc être amendé comme suit :

« 176.1 Les membres du conseil des commissaires exercent leurs fonctions et pouvoirs dans une perspective **d'équité entre les établissements et entre les usagers de leur circonscription** et d'amélioration des services éducatifs... »

– **La procédure d'examen des plaintes**

La FTQ se félicite qu'une telle procédure soit enfin inscrite dans cette loi. Les élèves comme les parents ont le droit de formuler des plaintes à l'égard des services fournis par les commissions scolaires et leurs établissements et doivent s'attendre à ce qu'elles soient traitées avec diligence et transparence. Cependant, le texte du projet de loi ouvre la porte à la création d'un véritable tribunal populaire de la pratique professionnelle des enseignantes et enseignants et du personnel en adaptation scolaire. En effet, rien dans le texte ne spécifie les services dont il est question. Ceci signifie que les parents pourraient, par exemple, déposer une plainte à la commission scolaire au sujet des choix pédagogiques d'un enseignant. À l'évidence, ce n'est pas l'intention du Législateur. Il faut donc amender le nouvel article 220.2 pour s'assurer d'exclure de son champ ce qui relève de l'autonomie professionnelle du corps enseignant et du personnel en adaptation scolaire.

2. Modifications touchant la mission des commissions scolaires

Quant à la mission des commissions scolaires, le projet de loi va dans le sens d'une clarification et d'un renforcement du mandat, notamment en matière de développement régional, ce qui correspond bien à ce que la FTQ souhaitait. Le nouvel article 207.1 détaille cette mission de la manière suivante : organiser les services éducatifs, veiller à la qualité de ces services, promouvoir l'éducation sur son territoire, contribuer au développement social, économique et culturel de sa région et à la mise en œuvre, en partenariat, de priorités régionales.

– **Une obligation de moyens**

Les commissions scolaires auraient donc les mandats nouveaux de promouvoir l'éducation sur leur territoire et aussi de contribuer, en partenariat, au développement régional. Ce sont des mandats importants, positifs et larges pour lesquels, doit-on supposer, les commissions scolaires recevront des moyens conséquents! Car, comme bien des acteurs l'ont souligné avec nous en février

dernier, il ne saurait être question d'exiger toujours plus des institutions scolaires sans accroître les moyens à leur disposition.

– **Pour un siège d'office dans les Conférences régionales des élus**

Avec le renforcement des instances politiques scolaires proposé par ce projet de loi, avec le mandat qu'il donnerait aux commissions scolaires de contribuer au développement régional et, enfin, à plus forte raison avec une présidence élue au suffrage universel, nous pensons que le temps est enfin venu pour que la loi confère un siège d'office aux commissions scolaires à l'intérieur des conférences régionales des élus (CRÉ). Nous pensons que ce projet de loi doit inclure cette proposition.

3. Modifications ayant un effet sur la gouvernance des commissions scolaires

Les propositions qui visent directement ou indirectement l'amélioration de la gouvernance scolaire sont axées sur :

- la signature de conventions de partenariat axées sur l'atteinte de résultats entre les commissions scolaires et le ministère;
- la signature d'ententes de gestion et de réussite éducative axées sur l'atteinte de résultats entre les commissions scolaires et les établissements;
- l'obligation pour les commissions scolaires de tenir compte des objectifs et cibles énoncés par le ministère lors de l'adoption de leur plan stratégique;
- l'obligation pour les conseils d'établissement de tenir compte du plan stratégique de la commission scolaire lors de l'adoption de leur projet éducatif;
- l'octroi au ministère de pouvoirs étendus pour la fixation et l'imposition d'objectifs et de cibles que les commissions scolaires auraient l'obligation de respecter et de faire respecter par les établissements;
- la mise en place de plusieurs mesures d'amélioration de la transparence et de la reddition de compte;
- la révision du processus de répartition du financement entre les établissements afin de le rendre plus transparent et démocratique;
- la centralisation des surplus annuels des établissements;
- la disparition des contrats d'association dont bénéficiaient certaines écoles privées, ainsi que la diminution progressive du financement qui accompagnait ces contrats.

De façon générale, la FTQ voit d'un œil positif plusieurs de ces propositions qui auraient pour effet de renforcer les liens d'autorité entre le ministère et le réseau et entre les commissions scolaires et les établissements. Certaines propositions auraient aussi pour effet d'améliorer l'équité entre les établissements et entre les usagers dans un objectif de justice sociale.

Cependant, il est plutôt inquiétant de penser que ce projet de loi renforcerait le pouvoir du ministère d'imposer des exigences aux commissions scolaires et aux établissements sans pour autant lui attribuer la responsabilité d'accompagner ces exigences avec des moyens.

Voici nos remarques plus précises sur les éléments énumérés :

– **Des clarifications nécessaires**

La Loi sur l'instruction publique prévoit déjà que les commissions scolaires doivent adopter un plan stratégique incluant une analyse des principaux enjeux auxquels elles font face, des orientations et objectifs, des résultats à atteindre, des modes d'évaluation et on en passe. Le projet de loi vient ajouter à ce texte une convention de partenariat avec le ministère qui liera la commission scolaire à des objectifs et des cibles déterminées par le ministère. Selon le projet de loi, cette convention devra fixer les moyens consacrés par la commission scolaire à l'atteinte desdits objectifs et cibles.

Il est étonnant de constater que la commission scolaire serait obligée de fixer dans cette convention des moyens pour l'atteinte d'objectifs et de cibles émanant du ministère, tandis que le ministère serait exempté de fixer les moyens qu'il entend mettre à la disposition de la commission scolaire pour l'atteinte de ces objectifs et cibles.

À la FTQ, nous pensons qu'il y a là une faiblesse majeure de ce projet de loi. Le milieu scolaire est déjà à bout de souffle, lessivé par des réformes successives et des compressions budgétaires à répétition. Il n'est pas pensable que le ministère s'arroge ainsi des pouvoirs supplémentaires sans pour autant garantir qu'il aura la responsabilité correspondante d'avancer les moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs et cibles qu'il voudra imposer au réseau.

Nous pensons, en conséquence, que le deuxième alinéa de l'article 459.3 proposé devrait être amendé comme suit :

« 459.3 (...)

2° les moyens que la commission scolaire **et le ministre entendent** ~~entend~~ prendre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs spécifiques ~~qu'elle a~~ établis en application du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 209.1; (...) »

La Loi prévoit aussi que les écoles doivent adopter deux textes de référence, soit un plan de réussite et un projet éducatif. Ce dernier doit contenir les orientations propres à l'école et les objectifs pour améliorer la réussite des élèves. Or, le projet de loi propose d'ajouter à ce texte une entente de gestion et de réussite éducative signée par la direction des établissements et la commission scolaire pour assurer l'atteinte d'objectifs et de cibles établies par le ministère.

Bref, non seulement la voie choisie par le gouvernement semble être celle de la complexité, mais en plus rien n'indique dans ce projet de loi de quelle façon les divers intervenants devront résoudre leurs différends autour des problèmes d'interprétation qui risque inévitablement d'apparaître avec la multiplication des textes de référence. Qui sera habilité à arbitrer entre les différents textes alors que toutes les institutions impliquées seront à la fois juge et partie?

Nous pensons que le projet de loi devrait être clarifié pour éviter autant que possible des problèmes d'interprétation. Il faudrait pour cela qu'au minimum l'entente de gestion et de réussite éducative s'appuie directement sur le projet éducatif et le plan de réussite déjà existants. En conséquence, nous pensons que le premier alinéa de l'article 209.2 proposé pourrait être amendé pour garantir la hiérarchie et la cohérence de ces deux textes.

– **Contre des cibles chiffrées**

Toujours au moyen de ces deux outils (la convention et l'entente), le gouvernement souhaite imposer l'atteinte de cibles. Il est assez étonnant qu'en démocratie l'on insère un mot nouveau dans une loi aussi importante sans que personne n'ait été mis au courant de la réalité à laquelle il renvoie! En effet, on ignore encore tout de ces cibles. On se doute, néanmoins, qu'elles seront chiffrées. Mais cela ne nous renseigne pas sur les objectifs ainsi poursuivis par le gouvernement.

Une école n'est pas une usine et la gestion de l'éducation par indicateurs chiffrés est un exercice souvent trompeur. En conséquence, nous aimerions avoir des détails sur les intentions du Législateur. Qu'il ne soit pas étonné, en attendant, que nous soyons contre cette proposition. Nous proposons donc que le terme « cibles » soit retiré des articles 209.1, 209.2, 220, 459.2, 459.3 et 459.4.

– **Un oubli : l'intégration des services de garde au projet éducatif**

Lors de sa participation au forum de février dernier, la FTQ a fait valoir l'importance et l'urgence de repenser les services de garde en ayant pour objectif leur pleine intégration dans le projet éducatif. Le projet de loi ne mentionne pas cet aspect de la problématique scolaire. Problématique pourtant de plus en plus importante étant donné le nombre d'heures que nos enfants passent dans ces services de garde et le sous financement chronique dont ils souffrent.

Il n'est pas inutile d'ajouter que l'organisation des services de garde dans les écoles relève de la commission scolaire. C'est un service récent, mais devenu incontournable pour bien des parents qui doivent composer avec les horaires de plus en plus difficiles du marché du travail. Jusqu'à maintenant, le service de garde a été géré de façon indépendante du reste de l'école. À un point tel que, dans certaines écoles, il est physiquement placé à l'écart des locaux où les élèves évoluent habituellement. Il s'agit d'une sorte d'entité autonome et « autofinancée », dit-on, parce que le service est tarifé.

Intégrer les services de garde au projet éducatif, cela veut dire rompre avec cette logique de séparation qui fait des écoles un lieu « à deux vitesses » : première vitesse en classe avec le corps enseignant, deuxième vitesse dans le service de garde avec du personnel précaire. À ce sujet, les attentes des parents et du personnel employé dans ces services sont grandes et légitimes.

Pour amorcer un changement, nous proposons d'inclure au projet de loi une modification supplémentaire de l'article 37.1, au premier paragraphe du premier alinéa :

« 37.1 Le plan de réussite de l'école est établi *en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire* et comporte :

1° les moyens à prendre en fonction des orientations et des objectifs du projet éducatif notamment les modalités relatives à l'encadrement des élèves, **y compris pendant les périodes de prise en charge par le service de garde proposé par l'établissement;** (...) »

- **Un autre oubli : le développement des services éducatifs pour les adultes**

La FTQ déplore que ce projet de loi demeure muet sur une problématique aussi importante que celle du développement des services éducatifs pour les adultes. Des services, il faut le redire, qui sont les parents pauvres des commissions scolaires.

Lors de notre participation au forum de février dernier, nous avons souligné que la contribution des commissions scolaires au développement socio-économique régional doit nécessairement passer par l'amélioration de l'offre de ces services pour adultes, en particulier par :

- davantage de mesures pour faciliter l'accessibilité aux services éducatifs pour les adultes et les personnes en emploi;
- de meilleurs systèmes d'accueil et de référence, d'accompagnement et de soutien;

- l'amélioration des services de reconnaissance des acquis et des compétences;
- le développement de modèles éducatifs adaptés aux réalités des personnes en emploi.

Ce projet de loi serait grandement amélioré s'il contenait de semblables objectifs. Nous souhaitons sincèrement que cette commission propose des amendements au texte qui aillent dans ce sens et contribue, ainsi, à faire du développement de l'éducation des adultes un objectif national atteignable.

Conclusion

À manière de conclusion, il faut souligner que ce texte reste muet aussi sur d'autres problématiques importantes du milieu scolaire qui ont été abordées lors des consultations de l'hiver dernier.

On ne peut passer sous silence que le financement global du réseau scolaire a été maintes fois évoqué lors de ces consultations. Le document ministériel de la consultation accordait d'ailleurs une large place à cette problématique.

Par ailleurs, l'important problème de la précarité des conditions de travail et les difficultés de rétention de la main-d'œuvre sont difficiles à traiter dans une loi. Mais parce qu'elles fragilisent la qualité des services éducatifs du Québec, elles devraient être au centre de l'attention du gouvernement.

Enfin, nous avons aussi insisté sur la catastrophique situation des conditions de travail dans le secteur du transport scolaire, un cas extrême de précarité. C'est un des secteurs de notre économie dans lequel le pouvoir d'achat des travailleurs et travailleuses a connu une régression au cours de la dernière décennie. Puisque l'esprit de ce projet de loi est d'assurer à la ministre les pouvoirs suffisant pour garantir l'atteinte d'objectifs à travers l'ensemble du réseau scolaire, il nous semble utile de la rappeler à ses devoirs. Tout en respectant l'autonomie des commissions scolaires dans la gestion du transport, le gouvernement doit s'assurer du respect de critères de qualité, de sécurité et des conditions de travail dans ce secteur.