

Commission de l'éducation en langue anglaise

NOVEMBRE 2019

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

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation

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

Membres de la CELA en 2019-2020

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

© Gouvernement du Québec
 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

ISBN 978-2-550-86241-3 (PDF)
 (Édition anglaise : ISBN 978-2-550-86242-0)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020

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	5
1.1 Résoudre les problèmes par une réforme des élections aux commissions scolaires	6
1.2 Considérations financières	7
1.3 Améliorer le fonctionnement des commissions scolaires	9
2.0 Un véritable contrôle à l'échelle locale?	10
2.1 Rôle actuel des commissaires	11
2.2 Que font les commissaires que les conseils d'administration des centres de services ne feront pas ou ne pourront pas faire?	13
2.2.1 <i>Composition des conseils d'administration des centres de services</i>	<i>15</i>
3.0 Conseils d'établissement	17
4.0 Gouvernance locale (et réussite des élèves)	21
5.0 Les leçons d'ailleurs	22
6.0 Résumé	26
Remerciements	28

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 regrète 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

<i>Réseau privé du Québec</i>	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 %
<i>Réseau anglophone (moyennes)</i>	85,3 %
Commission scolaire Sir Wilfrid Laurier	84,5 %
Commission scolaire Western Québec	80,9 %
<i>Québec (réseaux privé et public)</i>	80,9 %
<i>Réseau francophone (moyennes)</i>	80,8 %
Commission scolaire New Frontiers	80,7 %
<i>Réseau public du Québec</i>	77,7 %
Commission scolaire Eastern Shores	77,2 %

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 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 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

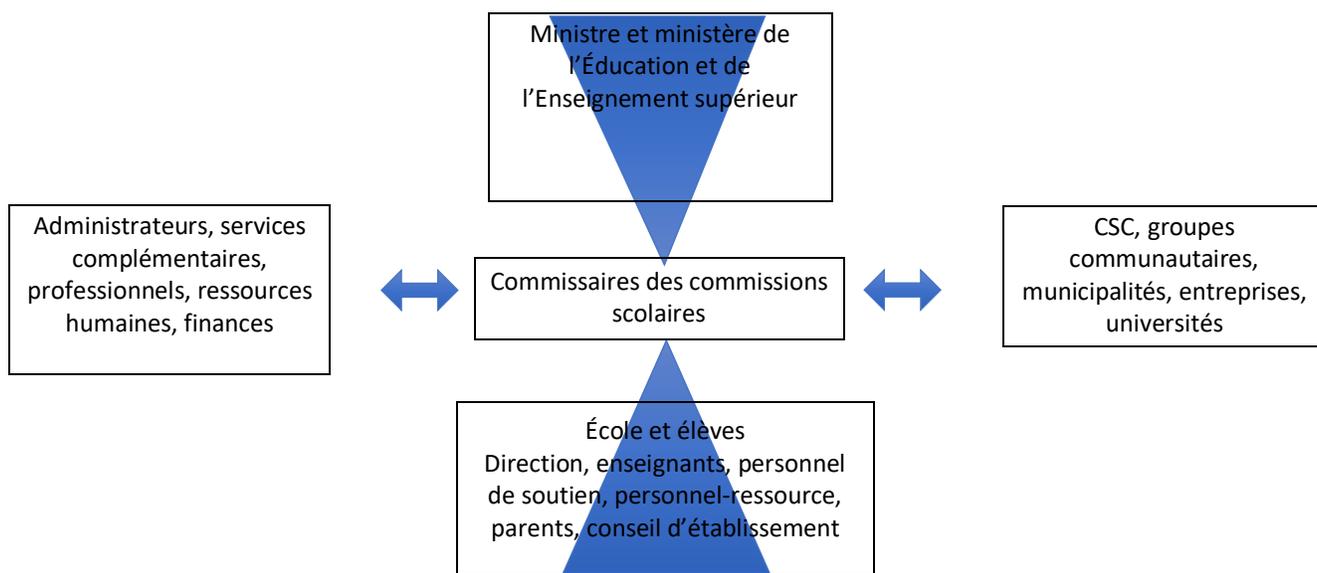
¹³ Jean-François Roberge à l'émission *Tout le monde en parle*, Radio-Canada, le 24 février 2019.

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>

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 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.

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>.

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'éisent pas les administrateurs des centres de services et si des critères trop restrictifs les rendre 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. 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

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

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 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

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

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 pressés 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.

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

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_verseas_policy_updates/school_governance.pdf

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 propres²².

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 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?

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.

- 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?
- 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?

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>

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. »

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

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.*

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.

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

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'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 droit

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/>

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 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

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.*

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.

*Commission
de l'éducation
en langue anglaise*

Québec 