

# AVIS

## du Conseil des commissaires



Concernant le projet de loi n° 105 :  
Loi modifiant la *Loi sur l'instruction publique*

Le 20 septembre 2016

## TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| 1. PRÉAMBULE.....   | 3  |
| 2. INTRODUCTION .....   | 4  |
| 3. PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE REDDITION DE COMPTES.....           | 5  |
| 4. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....                                     | 5  |
| 5. COMITÉ DE RÉPARTITION DES RESSOURCES.....                            | 6  |
| 6. LES NOUVEAUX POUVOIRS DU MINISTRE : de l'« anti-subsidiarité »?..... | 9  |
| 7. GOUVERNANCE.....   | 9  |
| 8. COMMISSAIRE(S) COOPTÉ(S).....  | 10 |
| 9. CONCLUSION .....   | 11 |

## 1. PRÉAMBULE

La Commission scolaire Marie-Victorin (CSMV) dessert la population scolaire des villes de Brossard, de Saint-Lambert et de Longueuil (arrondissements de Greenfield Park, de Saint-Hubert et du Vieux-Longueuil).

Elle offre des services à plus de 34 000 élèves qui fréquentent ses 73 établissements : 48 écoles préscolaires et primaires (dont de nouvelles sont en construction), neuf écoles secondaires, six écoles et points de services spécialisés (dont une école offrant des services suprarégionaux), huit centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes.

49,1 % des élèves sont issus de l'immigration et 29 % n'ont pas le français comme langue maternelle. La tendance serait en augmentation. En 2014-2015, la proportion d'élèves du primaire provenant d'un milieu à indice de défavorisation élevé est de 17,5 % et celle du secondaire est de 15,8 % ; ceux ayant un code de difficulté reconnu par le ministère représentent 5,0 % au primaire et 7,8 % au secondaire.

La CSMV a plus de 4 000 employés (dont 2 053 enseignants) ce qui la place à la tête des plus grands employeurs de la Rive-Sud et son budget est du même ordre que celui de la ville de Longueuil soit près de 380 millions \$.

La Commission scolaire Marie-Victorin s'est désaffiliée de la Fédération des commissions scolaires du Québec parce que ses positions étaient dissidentes. C'est pour la même raison que nous avons demandé que notre point de vue soit entendu à la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation. De ne pas être invité à donner notre point de vue, c'est enlever la chance à 34 000 élèves d'entendre la voix de ses porte-parole.

Les personnes suivantes composent le Conseil des commissaires :

- Carole Lavallée, présidente
- Michel Gervais, vice-président
- Benoit Laganière, vice-président de l'exécutif
- Aurélie Condrain-Morel
- Serge Mainville
- Denise Girard
- Diane Fournier
- Catherine Pelletier
- David Miljour

- Paule Froment
- Alain Riendeau
- Myriam Hardy

Et les commissaires-parents :

- Nicolas Brosseau
- Yanick Cyr
- Bruno Marcoux
- Michel Rocheleau

## 2. INTRODUCTION

Le ministre de l'Éducation a annoncé le projet de loi n° 105 le 9 juin dernier. Son communiqué de presse faisait valoir que « ... *le projet de loi reprend des mesures et principes énoncés dans le projet de loi numéro 86, **dont certains** ont reçu l'adhésion de plusieurs intervenants lors des auditions en commission parlementaire.* ». L'expression « dont certains » est préoccupante parce qu'elle signifie qu'une majorité des mesures et des principes n'ont pas fait l'objet de consensus ou même n'auraient pas été abordés lors de la Commission parlementaire concernant le projet de loi n° 86.

Par la suite, le ministre a décidé de faire une consultation discrète et rapide.

Notre commission scolaire s'inscrit en faux devant une telle précipitation et demande au ministre de prendre le temps de revoir et de discuter publiquement de ce projet de loi n° 105. De plus, l'empressement de la tenue d'une consultation publique sur la réussite éducative, que nous avons réclamée dans notre précédent mémoire, nous laisse perplexes par rapport au projet de loi. D'une part, cette consultation semble indiquer que le projet de loi 105 est déjà « chose du passé », malgré la consultation restreinte qui débute et, d'autre part, comment croire à cette nouvelle consultation publique si on prend pour modèle la consultation pour le projet de loi 105 ?

Nous ne voudrions pas répéter le contenu de notre mémoire qui a été déposé à la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation concernant le projet de loi n° 86, mais il nous faut réitérer que la réussite scolaire des élèves est notre « priorité prioritaire » et que tout converge vers cet objectif.

Il nous importe de répéter l'importance que nous voudrions que le ministère accorde à la promotion des valeurs éducatives et de l'engagement citoyen dans les décisions de la formation des générations à venir.

C'est pourquoi nous référons les membres de la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation à notre précédent mémoire duquel nous soutenons toujours les principes.

Le Conseil des commissaires a toujours eu et a encore pour seul objectif prioritaire la réussite de tous les élèves tant au niveau scolaire que social et les points suivants motivent nos actions auprès des élèves et avec nos partenaires :

La persévérance et la réussite scolaires de tous les élèves doivent être visées;

- a. L'élève doit être au cœur du système scolaire;
- b. Les conditions favorables à l'apprentissage des jeunes doivent être soutenues;
- c. Le principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves doit être respecté en tout temps;

- d. L'éducation sous toutes ses formes (primaire, secondaire, formation professionnelle et éducation des adultes) doit être valorisée;
- e. Les relations entre les parents, les éducateurs, les enseignants, les écoles et le communautaire doivent être facilitées;
- f. Les élèves en difficulté doivent être soutenus;
- g. La profession enseignante doit être valorisée.

Pour respecter cette priorité, il faudrait inclure dans le projet de loi le comité le plus important : un comité de persévérance scolaire. Ce comité aurait pour mandat de répertorier les bonnes pratiques en matière de réussite et de persévérance scolaire et de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'atteindre les objectifs de réussite des élèves de la commission scolaire. Ce comité pourrait aussi être responsable du suivi du Plan d'engagement vers la réussite.

Dans cet objectif, on devrait rajouter à l'article 36 de la Loi sur l'instruction publique (LIP) : « Elle (l'école) doit, notamment viser la persévérance et la réussite scolaires de tous les élèves. » et, surtout pas « du plus grand nombre d'élèves. »

### **3. PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE REDDITION DE COMPTES**

La volonté de simplifier le processus de planification et de reddition de comptes s'impose. La mise en place d'un plan d'engagement vers la réussite et d'un projet éducatif bonifié par l'ajout de cibles, de moyens, d'indicateurs et d'une obligation d'évaluations périodiques favoriseront le maintien de leviers formels d'intervention déjà existants.

### **4. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ**

Notre commission scolaire est tout à fait d'accord avec le principe de subsidiarité. Nous soulignons l'intention d'augmenter la gestion collaborative afin que plusieurs décisions soient prises par les établissements, dans le meilleur intérêt des élèves. Encore faut-il utiliser ce principe avec clairvoyance. Nous sommes d'avis que, pour optimiser l'application du principe de subsidiarité, le partage des rôles et responsabilités des paliers décisionnels doit être mieux défini dans la loi.

Citons la possibilité qu'aura le conseil des commissaires de déléguer certains pouvoirs aux conseils d'établissement (art. 24). Bien que cette intention puisse être en cohérence avec la notion du principe de subsidiarité, son application pourrait s'avérer problématique pour le suivi et l'imputabilité. Les pouvoirs délégués s'exercent habituellement sous la responsabilité d'une personne imputable, comme le directeur général ou le conseil des commissaires. Or, les conseils d'établissement n'agissent pas sous l'autorité hiérarchique du directeur général ou du conseil des commissaires. Ce dernier a une certaine autorité légale sur les conseils d'établissement, mais seulement dans le cas où ceux-ci

enfreignent les lois et règlements. En déléguant aux conseils d'établissement, par exemple, le pouvoir de nommer leur personnel de direction, qui s'assurerait de superviser celui-ci. Qui devrait (pourrait) intervenir ?

Afin de mieux encadrer les pouvoirs que pourraient exercer les conseils d'établissement dans le cas d'une délégation, nous demandons que l'article 24 puisse inclure que les conseils d'établissement doivent rendre compte au conseil des commissaires de l'exercice des pouvoirs délégués. Comme cela, le projet de loi s'assurerait d'une cohérence entre les pouvoirs dévolus et les responsabilités de reddition de compte.

Bref, ou le conseil des commissaires ne délègue pas de nouveaux pouvoirs aux conseils d'établissement, ou la loi prévoit un droit de regard sur la façon dont les pouvoirs seront exercés.

## 5. COMITÉ DE RÉPARTITION DES RESSOURCES

Bien que notre commission scolaire ait adopté des mécanismes de consultation intensive de toutes les instances afin de préparer le budget annuel et sa révision en cours d'année, le Comité de répartition des ressources (CRR), tel que proposé par le projet de loi n° 105, soulève des questions sérieuses.

Il serait important que le conseil des commissaires puisse commencer l'exercice budgétaire en faisant valoir, de façon officielle, ses grandes orientations au CRR. Après avoir reçu ces grandes orientations, le CRR pourrait recommander de répartir les revenus en conséquence, consulter les différentes instances et revenir au conseil des commissaires pour présenter sa proposition de répartition des ressources.

Le conseil des commissaires devrait avoir une façon claire, forte et facile d'exprimer son accord ou son désaccord, en tout ou en partie, sur les résultats de la répartition à la majorité simple.

Compte tenu des mandats confiés, nous sommes d'avis que le projet de loi doit préciser que certains cadres scolaires puissent y être désignés. La notion de « membre » devrait également être précisée afin d'éviter toute confusion. Comme il traitera de règles de répartition des ressources et sera dirigé par le directeur général, nous recommandons un comité exclusivement administratif, composé de gestionnaires administratifs et pédagogiques.

Le défi de l'équilibre budgétaire doit être considéré dans le mandat du comité. Nous recommandons donc que soit affirmée à l'article 193.3 l'importance de considérer les limites imposées par les règles budgétaires du ministère. L'article devrait se lire comme suit : « Le comité de répartition des ressources doit mettre en place un processus de concertation en vue d'établir, *en respectant les limites budgétaires*, les objectifs ... ».

Par ailleurs, nous voyons apparaître de plus en plus fréquemment l'ajout de mesures supplémentaires en cours d'année. Nous apprécions la volonté du ministère d'ajouter des ressources. Cependant, l'implantation de ces mesures et la répartition des ressources se font souvent de façon hâtive et sans grande préparation dans les milieux. Afin de faciliter une répartition des ressources équitable, basée sur des orientations consensuelles et l'expression des besoins locaux, nous demandons que l'ajout de nouvelles mesures ou allocations de toutes sortes puisse être réalisée une seule fois par année, soit au dépôt des règles budgétaires.

La loi ne devrait-elle pas mieux définir ce qu'elle entend par « répartition des ressources »? Ne faudrait-il pas limiter les décisions du CRR à certaines activités de la commission scolaire? Par exemple, pourquoi demander à ce comité de répartir les budgets qui ne sont pas reliés aux services éducatifs? Plusieurs « ressources » sont offertes dans des programmes normés comme « Maintien des bâtiments ».

L'article 193.3 propose que le comité fasse des recommandations sur la répartition des revenus et réfère à l'article 275 de la Loi sur l'instruction publique. En consultant l'article n° 275, on constate que cet article fait référence au « produit de la taxe scolaire ». Il serait impérieux que le législateur précise que le CRR n'aura pas à déterminer le taux de la taxe scolaire lequel est un pouvoir du conseil des commissaires.

Profitons-en pour réitérer qu'il y a peu de flexibilité budgétaire dans une commission scolaire pour déterminer le taux de la taxe scolaire.

Le ministère procède à l'exercice du Produit maximal de la taxe (PMT) où il dicte à chacune des commissions scolaires le montant à percevoir en taxes en fonction de ses besoins qu'il a évalués à la « cenne » près. La commission scolaire l'adapte à son territoire en tenant compte de la valeur du rôle foncier des municipalités qu'elle englobe. Sa marge de manœuvre est mince.

Les trop-perçus doivent être envoyés au ministère. Il n'y a donc aucun avantage à percevoir trop de taxes foncières. (Cela pénalise le contribuable en le taxant davantage au lieu de conserver ce trop-perçu dans les coffres de la commission scolaire permettant une possible réduction de taxe pour l'année suivante. Il y a déjà trop d'années que nous devons retourner ces surplus qui proviennent bien souvent des développements résidentiels en cours d'année.)

Et c'est pourtant la commission scolaire qui a l'odieux devant la population de l'augmenter. Comme l'a dit Mme Pauline Champoux-Lesage dans son rapport : « On peut donc constater que ce champ d'impôt est devenu de facto un champ

d'impôt provincial dont les revenus sont inscrits au bilan des commissions scolaires. »<sup>1</sup>

Les commissions scolaires sont subventionnées à environ 90 % de deux façons différentes : environ 75 % en subvention du ministère et environ 15 % du produit de la taxe (environ 10 % de revenus autonomes). Comme cet argent provient de toute façon des mêmes contribuables, ne pourrait-on pas repenser tout cela autrement... en simplifiant ?

Concernant le projet de loi n° 105, son article 193.3 propose que les deux tiers des membres du conseil des commissaires soient nécessaires pour rejeter la proposition présentée par le Comité de répartition des ressources. Ne serait-il pas plus simple et plus juste de n'exiger que la majorité simple pour accepter une proposition ?

Dans notre commission scolaire, cela signifie que cinq commissaires pourraient refuser aux dix autres commissaires de rejeter la proposition du CRR qui ne respecterait pas, par exemple, les orientations préalables ?

La démocratie ne serait-elle pas mieux servie si on exigeait que seule la majorité simple des commissaires soit nécessaire à l'adoption de la proposition ? Ce sont les commissaires qui sont redevables devant la population de leurs décisions.

Bref, les membres du conseil des commissaires demandent au ministre une explication claire de la portée du mandat qu'il veut donner au Comité de répartition des ressources. Et il demande que le rejet des recommandations par le Comité de répartition des ressources se fasse à la majorité simple des membres présents.

De façon générale, l'usage veut qu'on exige les deux tiers des voix pour des décisions qui changent la constitution de l'organisme, pas la démarche en vue de l'adoption du budget annuel.

La possibilité qu'aura le CRR de faire des recommandations sur l'affectation des surplus dans les établissements est un enjeu majeur. Nous croyons que ce mandat comporte des risques importants tant pour l'équilibre budgétaire que pour l'esprit de collégialité entre les représentants des différents ordres d'enseignement. Sur ce dernier point, notre commission scolaire assure une répartition équitable des revenus en prenant en compte plusieurs facteurs comme la défavorisation, les taux d'élèves issus de l'immigration et les besoins de nos cinq écoles spécialisées. Plusieurs écoles accumulent annuellement des surplus qui sont répartis dans d'autres écoles. Même si la répartition est réalisée en collégialité, les prises de position sont souvent cristallisées par ordre d'enseignement ou entre les établissements ayant des surplus et les autres établissements en situation

---

<sup>1</sup> Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires (Mai 2014). p. 93.



déficitaire. Nous sommes d'avis que cette cristallisation serait encore plus importante avec l'arrivée et les pouvoirs confiés au CRR.

Le projet de loi doit préciser l'interprétation, l'établissement et l'application de la notion de surplus afin d'être en cohérence avec l'application des paramètres budgétaires qui limitent l'appropriation des surplus. À ce titre, nous vous proposons de modifier l'article 96.24 2<sup>e</sup> phrase du 4<sup>e</sup> alinéa comme suit : *« Toutefois, la commission scolaire peut, pour l'exercice financier suivant, porter au crédit d'un ou plusieurs établissements, une partie des surplus accumulés de la commission scolaire en respectant les règles d'allocations budgétaires édictées par le Ministère, si le comité de répartition des ressources institué en vertu de l'article 193.2 en fait la recommandation et que le conseil des commissaires y donne suite. Si le conseil ne donne pas suite à cette recommandation, il doit motiver sa décision lors de la séance où elle est rejetée. »*

## **6. LES NOUVEAUX POUVOIRS DU MINISTRE : de l'« anti-subsidiarité » ?**

L'article 459.6 concernant les pouvoirs du ministre donne à ce dernier la possibilité d'émettre des directives à une commission scolaire portant sur l'administration, l'organisation, le fonctionnement ou les actions de celle-ci. Ces directives peuvent en outre avoir pour effet de compléter ou de préciser les règles budgétaires en cours d'année scolaire.

L'esprit de cette mesure est en contradiction avec le principe de subsidiarité avec lequel le conseil des commissaires est d'accord. Le ministre s'oppose à lui-même en voulant s'octroyer autant de pouvoirs d'intervention dans les commissions scolaires et, par extension, dans les écoles. Si le ministre veut se donner des pouvoirs pour intervenir lors de situations particulières, est-ce vraiment le bon moyen ? Quelle est la portée de ces nouveaux pouvoirs que veut se donner le ministre ? Est-ce seulement parce qu'il veut intervenir dans des situations exceptionnelles ou pour intervenir régulièrement pour des raisons politiques ?

## **7. GOUVERNANCE**

Le ministre a décidé de cesser de faire un débat de structures et de parler davantage de réussite scolaire. Bonne idée.

Concernant les élections scolaires, qui se tiendront en 2018, il dit qu'il envisage le vote électronique<sup>2</sup> ? Encore là, bonne idée. Mais les raisons principales qui expliquent la faible participation aux élections scolaires sont davantage la méconnaissance des enjeux scolaires, la difficulté pour les candidats de communiquer avec les citoyens électeurs et la méconnaissance des rôles et pouvoirs des commissaires. Et ce sont ces défis que le ministre devrait songer à

---

<sup>2</sup> La Presse, le 13 mai 2016. « Il y a urgence d'agir » en matière de réussite scolaire, dit Proulx. Chouinard, Tommy.

relever pour promouvoir la démocratie scolaire et démontrer clairement que l'éducation publique est une priorité nationale.

Le ministre pourrait faire une vaste campagne de promotion des enjeux de l'éducation, de l'importance pour le citoyen de se préoccuper des pouvoirs qu'il peut avoir sur l'avenir de la société en s'engageant dans les instances décisionnelles ou en choisissant leurs représentants et de l'importance du rôle des commissaires.

Pour ce faire, il doit surtout respecter les pouvoirs régionaux et locaux, accorder des budgets aux commissions scolaires en leur accordant la marge de manœuvre budgétaire qui permet de s'adapter aux réalités et besoins locaux. Et par-dessus tout, les budgets doivent arriver à la période de l'année où une commission scolaire peut planifier pour l'ensemble de l'année scolaire.

Soit dit en passant le scrutin scolaire se tiendra le 4 novembre 2018, alors que le scrutin provincial se tiendra le 1<sup>er</sup> octobre 2018, moins 35 jours plus tôt ... Ne serait-il pas possible de jumeler les deux élections à la même date ? En plus de réaliser une économie d'échelle, le gouvernement pourrait démontrer la faisabilité d'élections simultanées et, surtout, démontrer que l'éducation est une priorité nationale.

Comment réagira le citoyen qui devrait participer à deux élections en moins d'un mois ? En plus de trouver qu'il y aura du gaspillage de fonds publics, ne risque-t-il pas de bouder le deuxième scrutin ?

## **8. COMMISSAIRE(S) COOPTÉ(S)**

Le nouveau commissaire coopté se greffera à un conseil des commissaires où chacun connaît déjà bien son rôle. Il est difficile de voir davantage que le pouvoir d'influence de cette personne. Qui plus est, il serait intéressant de comprendre ce que ce nouveau commissaire a apporté aux commissions scolaires qui s'en sont pourvues depuis les dernières élections.

Notre Commission scolaire n'est pas contre la cooptation d'un commissaire, mais voudrait comprendre son mandat et l'étendue de ses pouvoirs.

Le fait que le conseil des commissaires doive compter parmi ses membres un commissaire coopté œuvrant au sein du milieu du sport ou de la santé, nous laisse croire que le ministre désire mettre l'emphase sur les saines habitudes de vie dans les écoles. Mais est-ce le bon moyen ? Si le ministère voulait accentuer les saines habitudes de vie dans les écoles, n'y aurait-il pas des moyens plus efficaces ? Plus directs ? Comme d'en inclure davantage dans la grille-horaire des élèves ?

Pourquoi choisir de privilégier les saines habitudes de vie ? Pourquoi pas la littératie ? ou l'économie ? Comme le met de l'avant le ministre dans ses nouvelles consultations sur la réussite éducative ?

Par ailleurs, l'enveloppe de rémunération des commissaires étant très limitée, le ministère devra songer à l'augmenter afin d'accueillir ce nouveau membre de l'équipe sans faire subir une baisse de rémunération à chacun des commissaires.

## **9. CONCLUSION**

Le Conseil des commissaires de la Commission scolaire Marie-Victorin n'a qu'une seule priorité : favoriser la réussite des élèves. Cette priorité inspire chacune des décisions qui peuvent être prises au Conseil des commissaires tout au long de l'année et chacune des réflexions du présent avis que nous soumettons aux membres de la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation.

... en espérant, bien sûr, que les membres de la Commission puissent trouver une période pour entendre notre commission scolaire et répondre au questionnement très préoccupant que ne manque pas de faire surgir le projet de loi n° 105.