

MÉMOIRE

DE LA COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL

Position de la Commission scolaire de Montréal

Projet de loi 105 intitulé :

« Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique »

Septembre 2016



**Commission
scolaire
de Montréal**

Adopté à la séance extraordinaire du Conseil des commissaires du 21 septembre 2016

Table des matières

Les élus scolaires, leurs rôles et leurs responsabilités à l'égard de la réussite éducative	3
La réussite éducative	5
Les règles budgétaires et le comité de répartition des ressources.....	7
La composition du Conseil des commissaires	9
Les pouvoirs du ministre	11
Recommandations.....	13

La Commission scolaire de Montréal (CSDM) est une institution d'envergure qui a 170 ans d'histoire et compte 113 000 élèves et plus de 17 000 employés. À l'image de Montréal, elle est composée d'élèves de citoyennetés et de milieux socioéconomiques divers; elle accompagne les familles qui choisissent de s'établir dans la métropole, celles qui vivent sous le seuil de la pauvreté ou qui n'ont parfois pas le français comme langue maternelle. Mais la CSDM est surtout un réseau de services pédagogiques. Ce réseau pédagogique est stratégique puisque notre institution s'applique à développer des services répondant aux besoins des Montréalais.

Nous pensons notamment à l'école primaire Saint-Étienne, qui intègre un point de service pour élèves autistes. Ces enfants, pour qui la routine et la stabilité sont particulièrement importantes, ont donc la chance de s'intégrer et d'évoluer dans une école de quartier. Nous pensons également à l'école secondaire Louis-Riel, où le programme *Aéro2* a été mis sur pied : un programme à double diplomation DES-DEP offert en collaboration avec l'École des métiers de l'aérospatiale de Montréal. Le diplôme d'études professionnelles en Assemblage et montage mécanique en aérospatiale mène au métier de mécanicien-monteur tandis que le diplôme d'études secondaires ouvre les portes vers les études collégiales et universitaires. Cette initiative se concrétise grâce aux liens privilégiés que notre institution a tissés avec le secteur de l'aérospatiale à Montréal. Enfin, nous pensons au centre de francisation pour adultes William-Hingston, situé dans Parc-Extension. En plus d'y apprendre le français, les élèves ont la chance d'y découvrir un centre de la petite enfance (CPE), une bibliothèque municipale et plusieurs services communautaires. Des cours y sont aussi donnés aux parents d'enfants des écoles primaires Barclay, Barthélemy-Vimont et Camille-Laurin qui ressentent le besoin de soutenir leurs enfants dans leur parcours scolaire. Un parent nouvellement arrivé au pays peut donc déposer son enfant à l'école, son tout-petit au CPE et poursuivre sa journée au centre pour y apprendre le français ou perfectionner sa connaissance de cette langue. Au retour à la maison, il est outillé et informé des ressources et services offerts dans son quartier. Les exemples sont nombreux, tout comme les réussites.

Les écoles de la Commission scolaire de Montréal, ce sont aussi des lieux de rencontres, des salles de sport pour la communauté, des terrains de jeux les fins de semaine, des camps de jour durant la belle saison. Les familles connaissent leur école, elles la fréquentent, s'y identifient et reconnaissent le rôle central qu'elle joue dans leur milieu. En s'appropriant autant un lieu, ces familles finissent parfois par s'y engager et contribuent ainsi, à leur tour, à la vie scolaire de leur quartier et donc à son développement.

C'est souvent dans ce paradigme que les commissaires de la Commission scolaire de Montréal ont évolué. Acteurs engagés de leur communauté, ils sont de ces personnes « qui connaissent tout le monde » : les scouts, les organismes communautaires, les parents, la paroisse, les élus locaux, les entrepreneurs du coin. Ils font la promotion de l'école publique, de l'importance capitale de l'éducation dans leurs milieux, de la mixité, de l'égalité des chances, de l'esprit de communauté, de l'engagement citoyen. Les élus scolaires montréalais portent en eux des pratiques de concertation et de solidarité. Ils sont imputables localement des orientations

priorisées. Régulièrement, ils expliquent et commentent les décisions et les orientations prises en Conseil des commissaires, le choix d'une direction d'école, la décision d'un conseil d'établissement.

Le Conseil des commissaires de la Commission scolaire de Montréal tient à souligner le grand pas qu'a fait le gouvernement pour la démocratie scolaire au Québec et pour l'éducation publique en général, en laissant tomber sa réforme administrative des territoires puis son projet de réforme de la démocratie scolaire. Plusieurs acteurs du réseau de l'éducation constatent que tous marchent dans la même direction : la réussite des élèves. Le projet de loi 105, par la création du comité de répartition des ressources et par l'ajout de certains articles, éloigne cependant le Conseil des commissaires de ses responsabilités. À la CSDM, nous comptons sur des administrateurs rigoureux et des commissaires ancrés dans leur communauté. Nous formons une équipe complémentaire et efficace. Les enjeux locaux sont représentés, les parents sont impliqués, notre personnel se surpasse. Ensemble, nous mettons la Commission scolaire de Montréal au service des élèves et de leurs parents.

Le contexte actuel placera les élus scolaires devant des défis importants pour les prochaines années. En effet, le gouvernement du Québec a annoncé son intention de tenir des élections scolaires en 2018. Bien que très heureux de cette annonce, les élus du territoire montréalais, qui compte plus de 600 000 électeurs (l'équivalent des électeurs de certains pays ou provinces), souhaitent que le gouvernement du Québec instaure des mesures afin de permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote convenablement, de valoriser la fonction d'élu scolaire et de donner les moyens logistiques et financiers aux commissions scolaires pour tenir les scrutins.

La réussite éducative

La réussite éducative est au cœur de la mission de la Commission scolaire de Montréal. Pour nous, cela se mesure d'abord par les résultats scolaires de nos élèves aux examens du ministère. Mais il y a plus que cela. La réussite éducative repose sans doute aussi sur la capacité de nos élèves d'être autonomes et de s'émanciper. Premier éducateur de son enfant, le parent bénéficie donc de l'École comme d'un outil incontournable qui le soutient et permet à son enfant d'avoir une chance égale de contribuer à sa collectivité et de réaliser son plein potentiel. La réussite académique est un concept mesurable, quantifiable. La réussite éducative reste à définir; elle doit être balisée.

La CSDM salue les objectifs des consultations publiques tenues par le gouvernement du Québec en vue d'une politique sur la réussite éducative. Mettre l'éducation au premier rang des priorités de la société québécoise est un engagement que nous devons tous, acteurs et partenaires, prendre ensemble à l'égard de la réussite éducative.

De plus, est-il nécessaire de préciser qu'une telle politique doit s'ancrer dans un processus non partisan, ouvert et dans une perspective à long terme? L'éducation est le plus imposant levier dont une collectivité puisse se doter pour croître tant socialement qu'économiquement. Une tâche d'une telle importance ne saurait être remise que dans les mains d'élus, et cela, peu importe leur formation politique. À l'image de ce qui se fait au Groupe d'action sur la persévérance scolaire et la réussite scolaire au Québec, le processus doit réunir tant les acteurs de la société civile, les chercheurs que les élus. C'est bien ensemble que nous saurons atteindre nos ambitieux objectifs.

Le MEES établira un plan stratégique auquel les commissions scolaires devront s'arrimer par un plan d'engagement vers la réussite. À ce plan, elles devront joindre le projet éducatif de chaque école. Dans celui-ci, le conseil d'établissement fixera ses orientations, ses objectifs, ses moyens et ses indicateurs pour améliorer la réussite des élèves. On y simplifie le processus de reddition de compte applicable à la CSDM et on donne au milieu le leadership qui lui revient. Cependant, le projet de loi 105 fournit peu d'information concernant le plan d'engagement vers la réussite dont se seront dotées les commissions scolaires et les liens à faire avec les plans locaux pour assurer un suivi rigoureux.

Pourtant, dans son rapport de 2014, le Vérificateur général du Québec était clair quant à ses attentes à l'endroit du travail à accomplir par le ministère et les commissions scolaires du Québec. Celles-ci doivent « améliorer la convention de partenariat à l'égard de la cohérence des indicateurs et des cibles par rapport aux priorités d'intervention et aux objectifs¹ ». Il faudra mieux arrimer les objectifs du MEES, les objectifs locaux des écoles et ceux établis dans le plan d'engagement vers la réussite des commissions scolaires. Dans une ère où optimisation, arrimage et concertation sont au cœur des priorités, il nous semble évident que les établissements scolaires doivent travailler en partenariat avec leur commission scolaire. Ce n'est qu'ensemble que nous pourrons relever les défis afin d'atteindre l'objectif national d'un taux de diplomation de 80 % d'ici 2020.

1. Vérificateur général du Québec, *Vérification de l'optimisation des ressources : Réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans*, Automne 2014, p.4

Recommandations

Que les commissions scolaires participent aux consultations publiques sur la réussite éducative et que la mise en œuvre de la politique respecte les responsabilités de l'ensemble des acteurs scolaires.

Que le MEES s'assure que les indicateurs établis par les conseils d'établissement s'arriment au futur plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire.

Les règles budgétaires et le comité de répartition des ressources

À la lecture du projet de loi et des notes explicatives, nous comprenons que l'objectif du gouvernement est l'introduction de « mesures visant à assurer la participation des directeurs d'école, de centre de formation professionnelle et de centre d'éducation des adultes dans certaines décisions de la commission scolaire concernant la répartition des ressources ». La Commission scolaire de Montréal partage l'idée qu'il faille une plus grande concertation dans le dossier de la répartition de ses ressources. Nous pensons aussi que cela peut contribuer à une gestion et à une gouvernance plus horizontales, faisant ainsi émerger une plus grande adhésion et une plus importante mobilisation de l'ensemble des acteurs autour de son organisation.

Considérant l'obligation de rendre compte des membres du Conseil des commissaires, il semble illogique d'imposer la mise en place d'un comité dont le Conseil ne pourra modifier ou rejeter les recommandations que par un vote d'au moins les deux tiers des commissaires présents ayant le droit de vote. Retirer aux élus leur voix politique équivaldrait à enlever aux fonctionnaires leur voix administrative. Pour exercer leur rôle dans une démocratie scolaire, les élus ne peuvent être soumis à l'obligation d'obtenir les deux tiers des voix sur l'une des questions les plus importantes de leur mandat : la répartition équitable des ressources sur le territoire de la commission scolaire. Les recommandations du comité de répartition ne peuvent être présumées adoptées; il est de la responsabilité du Conseil des commissaires d'en disposer à majorité simple.

Nous estimons que c'est dans un rôle de consultation que le comité trouverait sa légitimité. À la composition du comité prévue dans le projet de loi 105, nous sommes d'avis qu'il faille ajouter des commissaires élus par la population et des commissaires-parents. C'est bien avec l'addition de ces points de vue que le comité de répartition des ressources trouvera son plein écho et sa pleine valeur ajoutée à la Commission scolaire de Montréal. Prenons comme exemple la répartition effectuée par le Conseil des commissaires des 15 millions additionnels que le ministère a accordés à la CSDM au printemps dernier. Nous avons travaillé pour que les milieux classés dans les déciles 8, 9 et 10 puissent recevoir des sommes supplémentaires et pour maintenir des services pédagogiques déjà offerts par notre commission scolaire en évitant des abolitions de poste. Ces milieux, où la situation est déjà difficile, ont donc pu avoir le coup de pouce minimal leur permettant d'éviter les compressions et certains ont bénéficié d'un ajout de ressources à leur budget. Par cette action concrète, la voix politique a fait entendre la spécificité montréalaise et a pu agir dans le même sens.

Enfin, bien que nous soyons favorables à l'implantation d'un comité consultatif de répartition des ressources dont la composition serait modifiée, nous entrevoyons quelques écueils dans son application. Dans les trois dernières années, les règles budgétaires ont été divulguées au mois de juin, et cela, même si la loi prévoit l'adoption du budget au 30 juin. Dans un si court laps de temps, comment le comité de répartition des ressources arriverait-il à mener ses consultations?

À la Commission scolaire de Montréal, nous partageons les valeurs de décentralisation et de concertation. Nous savons aussi que pour atteindre ces objectifs louables, il faut changer nos pratiques de façon importante. Un élément central, incontournable doit être accordé à tous ces acteurs qui se mobiliseront autour des ressources de la Commission scolaire de Montréal : du temps. Sans cela, le processus sera bâclé et les objectifs ne seront pas atteints. Nous souhaitons

donc que le gouvernement du Québec s'engage à rendre ses règles budgétaires accessibles plus tôt.

Recommandations

Que le comité de répartition des ressources soit un comité consultatif institutionnel de la commission scolaire.

Que le Conseil des commissaires dispose des recommandations du comité de répartition des ressources par un vote à majorité simple.

Que le comité de répartition des ressources soit composé de directions d'établissements, d'administrateurs de la commission scolaire et d'élus scolaires (commissaires de quartier et commissaires-parents)

Que le projet de loi prévoit des dispositions obligeant le gouvernement du Québec à rendre les règles budgétaires accessibles aux commissions scolaires dans un délai raisonnable pour permettre une consultation sur la répartition des ressources.

Que les objectifs et principes du comité de répartition des ressources soient établis dans un plan sur trois ans.

La composition du Conseil des commissaires

Le projet de loi prévoit un rôle accru des parents en octroyant, entre autres, le droit de vote aux commissaires-parents et en leur offrant la possibilité d'occuper la vice-présidence. Comme nous l'avons affirmé par le passé, la CSDM est d'accord avec l'exercice du droit de vote des parents au sein du conseil des commissaires. Nous rappelons que les commissaires élus au suffrage universel de la CSDM sont parents de 36 enfants qui fréquentent ou ont fréquenté des écoles de la Commission scolaire et partagent avec les commissaires-parents les préoccupations parentales.

La CSDM souhaite connaître l'intention du législateur concernant le fait de ne pas exiger les mêmes qualités au sens de l'article 20 de la *Loi sur les élections scolaires* pour les commissaires-parents et pour les commissaires élus, ce qui permet par conséquent aux non-citoyens et aux non-résidents du territoire d'une commission scolaire de poser leur candidature à un poste de commissaire-parent.

Recommandation

La CSDM est favorable à l'exercice du droit de vote des commissaires-parents au sein du conseil des commissaires, qui pour nous, est un vecteur de cohésion important.

Le gouvernement du Québec a prévu, dans sa législation, la cooptation de deux commissaires au Conseil des commissaires. Ceux-ci viennent compléter et enrichir le Conseil, sans avoir le droit de vote. Ce sont les commissaires élus qui choisissent, sans contrainte et selon leur analyse des besoins, les personnes qui viendront bonifier leurs échanges. En 2015, le comité de gouvernance et d'éthique de la CSDM a mené un processus en vue d'accueillir deux commissaires cooptés. Appel à candidatures, analyse de celles-ci et entrevues ont été réalisés. À l'issue de ce processus, un commissaire provenant du milieu des sports et des loisirs et une commissaire issue du monde de la gestion se sont joints au Conseil des commissaires. Cette pratique est porteuse de meilleures décisions afin de répondre aux besoins réels de l'institution.

Dans son projet de loi à l'étude, en vue de favoriser la prise en compte des saines habitudes de vie dans les décisions de la commission scolaire, le gouvernement suggère que l'un des deux commissaires cooptés soit issu du monde du sport ou de la santé. Sans remettre en cause l'importance évidente de ces enjeux chez nos jeunes, le Conseil des commissaires souhaite garder sa complète autonomie dans le choix des commissaires cooptés. À titre d'exemple, dans un conseil des commissaires où ce secteur serait déjà représenté, ne serait-il pas opportun de favoriser une candidature provenant du milieu de la culture ou du secteur économique? L'objectif de coopter des commissaires au conseil doit rester d'en enrichir la composition et d'assurer une représentativité de tous les milieux.

L'article 143.1, qui cible ces secteurs, apporte toutefois une nuance en mentionnant que ces commissaires peuvent aussi œuvrer « au sein d'autres milieux dont les compétences ou habiletés sont jugées complémentaires à celles des autres membres ou utiles à l'administration de la commission scolaire ». Ces personnes doivent aussi « satisfaire aux critères de sélection que le ministre peut déterminer par règlement ». Devant cette confusion, le Conseil des commissaires de la Commission scolaire de Montréal affirme que sa composition est névralgique : elle doit refléter la réalité montréalaise, elle doit être complémentaire, elle doit être diversifiée et elle doit toujours tendre vers la parité. Enfin, c'est dans cet esprit que la CSDM demande de conserver son autonomie et le droit de décider elle-même de la meilleure composition de son conseil des commissaires.

Recommandation

Que le projet de loi prévoie de laisser aux soins du Conseil des commissaires la sélection des secteurs d'activité des commissaires cooptés.

Les pouvoirs du ministre

Avec le projet de loi 105, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport se donne les pouvoirs suivants :

— Le ministre, à la réception d'un plan d'engagement vers la réussite d'une commission scolaire, peut lui demander d'en différer la publication ou de procéder à des modifications afin que ce plan réponde aux attentes signifiées en application de l'article 459.2.

— Le ministre peut, par règlement, prévoir et encadrer la réalisation d'activités d'information et de prévention liées à des questions de sécurité en milieu scolaire.

— Le ministre peut, pendant ou après la tenue d'une vérification ou d'une enquête, recommander ou ordonner à une commission scolaire ou au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal de se soumettre à des mesures de surveillance ou d'accompagnement ou d'appliquer les mesures correctrices qu'il indique.

— Le ministre peut émettre des directives à une commission scolaire portant sur l'administration, l'organisation, le fonctionnement ou les actions de celle-ci. Ces directives peuvent avoir pour effet de compléter ou de préciser les règles budgétaires en cours d'année scolaire.

— Les règles budgétaires peuvent, aux conditions ou selon les critères qui y sont prévus ou qui sont déterminés par le ministre, prescrire que certaines mesures budgétaires soient destinées à un transfert vers le budget des établissements d'enseignement.

— Le ministre élabore un guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée à l'intention des commissions scolaires et en assure la diffusion.

À la lumière de ces nouveaux pouvoirs, nous pouvons nous questionner sur la confiance réciproque qui existe dans notre réseau éducatif. Le projet de loi 105 propose que le ministre de l'Éducation puisse élaborer un guide relatif à la gestion décentralisée à l'intention des commissions scolaires. Les 72 commissions scolaires québécoises sont un palier démocratique de proximité avec des réalités socioéconomiques et territoriales différentes. Nous ne pouvons reconnaître que le ministère de l'Éducation puisse être la seule instance apte à élaborer les meilleures pratiques de gestion.

Le ministre pourrait désormais émettre des directives portant sur l'administration, l'organisation, le fonctionnement ou les actions des commissions scolaires. La gestion des enjeux ne pourra pas se faire de la même manière à La Malbaie qu'à Montréal. L'imposition de directives uniques et centralisées va totalement à l'encontre de la vision de décentralisation vers les milieux pour mieux répondre aux besoins des élèves. Ce genre de proposition pourrait plutôt créer des situations problématiques pour l'administration efficace de nos centaines d'établissements. Laissons aux élus locaux, avec l'aide de l'administration, la responsabilité de gérer les commissions scolaires, puisqu'ils doivent aussi rendre compte à la population des orientations prises et des politiques adoptées.

Le projet de loi 105 semble annoncer une décentralisation de la gestion des commissions scolaires vers les établissements et cela aura des répercussions sur la distribution équitable des ressources entre ces derniers. Les élus et le personnel de la commission scolaire ont une vue d'ensemble de la situation sur leur territoire, que ce soit sur l'augmentation de clientèle, les besoins des élèves en difficulté ou l'état des bâtiments scolaires. Ils sont à l'écoute de leur milieu et connaissent les besoins des divers quartiers montréalais. Il est impossible de prétendre qu'une mesure budgétaire identique dans chaque école n'aura pas d'effet négatif pour certains établissements. Les décisions prises par la CSDM font en sorte que l'ensemble du réseau s'améliore d'année en année. Chaque école a ses particularités et ce n'est pas en mettant en place des règles budgétaires décentralisées que les établissements réussiront à mieux développer leurs milieux.

Recommandations

Que l'article 459.6 concernant le pouvoir du ministre d'émettre des directives soit retiré.

Que les intentions de l'article 457.5 concernant les pouvoirs d'intervention sur les questions de sécurité en milieu scolaire soient précisées et encadrées.

Que l'article 459.3, portant sur les pouvoirs du ministre en ce qui a trait au plan stratégique et au plan d'engagement, soit retiré.

Que le ministère s'engage à travailler avec les commissions scolaires sur le guide des pratiques de décentralisation en tenant compte des réalités de chaque commission scolaire.

Recommandations

1. Que les commissions scolaires participent aux consultations publiques sur la réussite éducative et que la mise en œuvre de la politique respecte les responsabilités de l'ensemble des acteurs scolaires.
2. Que le MEES s'assure que les indicateurs établis par les conseils d'établissement s'arriment au futur plan d'engagement vers la réussite de la commission scolaire.
3. Que le comité de répartition des ressources soit un comité consultatif institutionnel de la commission scolaire.
4. Que le Conseil des commissaires dispose des recommandations du comité de répartition des ressources par un vote à majorité simple.
5. Que le comité de répartition des ressources soit composé de directions d'établissements, d'administrateurs de la commission scolaire et d'élus scolaires (commissaires de quartier et commissaires-parents).
6. Que le projet de loi prévoie des dispositions obligeant le gouvernement du Québec à rendre les règles budgétaires accessibles aux commissions scolaires dans un délai raisonnable pour permettre une consultation sur la répartition des ressources.
7. Que les objectifs et principes du comité de répartition des ressources soient établis dans un plan sur trois ans.
8. La CSDM est favorable à l'exercice du droit de vote des commissaires-parents au sein du Conseil des commissaires, qui pour nous, est un vecteur de cohésion important.
9. Que le projet de loi prévoie de laisser aux soins du Conseil des commissaires la sélection des secteurs d'activité des commissaires cooptés.
10. Que l'article 459.6 concernant le pouvoir du ministre d'émettre des directives soit retiré.
11. Que les intentions de l'article 457.5 concernant les pouvoirs d'intervention sur les questions de sécurité en milieu scolaire soient précisées et encadrées.
12. Que l'article 459.3, portant sur les pouvoirs du ministre en ce qui a trait au plan stratégique et au plan d'engagement, soit retiré.
13. Que le ministère s'engage à travailler avec les commissions scolaires sur le guide des pratiques de décentralisation en tenant compte des réalités de chaque commission scolaire.