



MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N°40

INSTITUT DU NOUVEAU MONDE

Organisation indépendante et non partisane ayant pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique et oeuvrant principalement au Québec

PRÉSENTÉ À :

La Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des auditions publiques sur le projet de loi n°40, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires.*

6 novembre 2019

Crédits

Rédaction

Malorie Flon / directrice du développement

Julie Caron-Malenfant / directrice générale

Soutien à la rédaction

Francis Huot / chargé de projet, publications et contenus

À propos de l'INM

L'INM est une organisation indépendante et non partisane qui a pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique.

L'action de l'INM a pour effet d'encourager la participation citoyenne et de contribuer au développement des compétences civiques, au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

L'équipe de l'INM est animée par la conviction que la participation citoyenne renforce la démocratie.

Pour nous joindre

5605, avenue de Gaspé, bureau 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télécopieur : 514 934-6330

Courriel : inm@inm.qc.ca

www.inm.qc.ca

Pour citer ce document

INM. « Mémoire sur le projet de loi n° 40 ». Présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des auditions publiques sur le projet de loi n° 40, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, Montréal, 6 novembre 2019.

Table des matières

Crédits	2
À propos de l'INM	2
Table des matières	3
Introduction	4
« La démocratie est le pire des régimes - à l'exception de tous les autres déjà essayés dans le passé »	5
Avons-nous vraiment tout essayé?	5
Une responsabilité populationnelle	6
Observations	7
Vers une démocratie d'usagers	7
L'art de la collaboration pour servir l'intérêt général	7
La disparition des AVSEC	9
La participation des élèves comme point de départ d'une gouvernance de proximité	9
Recommandations	12



Introduction

L'INM a pour mission d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique. Nous percevons le retrait du droit pour tous les citoyens d'élire les personnes chargées de gouverner les écoles comme un recul sur le plan de la participation. Nous nous interrogeons dans ce mémoire sur la manière dont le projet de loi n°40 répond à l'écart entre la pratique (faible taux de participation et problème de légitimité politique des élus scolaires) et l'intention du législateur.

Le présent mémoire se fonde sur les constats suivants :

1. Les grandes orientations de l'école publique bénéficient de l'apport de tous les membres de la société ;
2. Le taux de participation de 4,86 % enregistré aux dernières élections scolaires est un problème qui doit être abordé avec courage. Des changements s'imposent pour renforcer la légitimité politique de la gouvernance de nos écoles ;
3. Il existe au Québec des inégalités socioéducatives et elles doivent rapidement occuper l'attention des acteurs de la gouvernance scolaire, quels qu'ils soient.



« La démocratie est le pire des régimes - à l'exception de tous les autres déjà essayés dans le passé¹ »

Avons-nous vraiment tout essayé?

Comme le signalait le Conseil supérieur de l'éducation dans un rapport publié en 2006², puis de nouveau dans un mémoire en 2016³ : pensons-y à deux fois avant de supprimer un palier démocratique tel que le gouvernement scolaire.

L'école publique est l'un des biens les plus précieux pour notre société. L'éducation contribue à réduire les inégalités sociales, est un déterminant de la santé, un vecteur de la prospérité économique, et constitue le premier véhicule d'intégration des immigrants. L'intention du législateur à l'origine des gouvernements scolaires était de s'assurer que l'éducation publique ne soit pas seulement entre les mains d'administrateurs et de gestionnaires, mais également entre les mains de citoyens élus, gardiens de sa mission et de ses valeurs fondamentales : instruire, socialiser et qualifier équitablement, pour faire en sorte que l'école québécoise reste toujours proche des besoins en évolution de nos élèves.

On comprend comment nous sommes parvenus à des taux de participation familiaux aux élections scolaires en lisant le texte de Jean-Pierre Proulx, paru dans *L'état du Québec 2016*. Il rappelle que nous sommes passés de 1557 commissions scolaires catholiques et 273 commissions scolaires protestantes en 1960 à 168 en 1971 puis à 71 en 1999. La réduction importante du nombre de commissions scolaires est un phénomène majeur sur les plans du sociopolitique et de la gouvernance. « D'une part une distance de plus en plus grande s'est creusée entre les électeurs et les candidats. [...] D'autre part, et surtout, la gouvernance s'est éloignée des écoles⁴ ». Mais les bénéfices d'une gouvernance démocratique sont nombreux et si on avait pu régler la question de la légitimité politique des élus scolaires en augmentant le taux de participation, nous n'en serions peut-être pas au même point aujourd'hui.

¹ Citation de Winston Churchill.

² Conseil supérieur de l'éducation. « Agir pour renforcer la démocratie scolaire: rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006 ». Québec : Gouvernement du Québec, 2006.

³ Conseil supérieur de l'éducation. « Mémoire du Conseil supérieur de l'éducation concernant le projet de loi no 86 visant à modifier l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires. » Québec : Gouvernement du Québec, 2016.

⁴ Proulx, Jean-Pierre. « À quoi servent nos commissions scolaires? » Dans *L'état du Québec 2016*, sous la direction d'Annick Poitras, p. 108. Montréal : INM/Del Busso, 2015.

Plusieurs solutions maintes fois amenées dans l'espace public sur la gouvernance scolaire dans la dernière décennie n'ont jamais été sérieusement envisagées malgré leur intérêt. Les principales : le jumelage des élections scolaires et municipales (qui a été associé à une hausse de participation dans d'autres provinces canadiennes⁵) ou le recours aux élus municipaux pour valider les orientations de l'éducation publique sur leur territoire. Ces solutions auraient mérité d'être testées avant l'abolition complète du principe d'une gouvernance scolaire citoyenne redevable devant la population.

Une responsabilité populationnelle

L'école publique n'appartient pas seulement à ses usagers. C'est un bien commun dont dépend la santé et la vitalité de notre société dans son ensemble.

Dans le réseau de la santé, le dernier gouvernement a réformé la gouvernance des établissements de santé, tout en en réduisant le nombre (de 269 établissements en 2014, nous comptons maintenant 34 établissements en 2019)⁶. Les membres des conseils d'administration, tout comme les présidents-directeurs généraux, sont désignés par leurs pairs ou nommés par le ministre. Les citoyens n'y ont plus leur place. Les établissements de santé, par leur taille, ont perdu leur proximité avec les communautés. Le projet de loi n°40 ne va pas exactement là, mais ouvre la porte à encore d'autres réformes.

Pour poursuivre le parallèle, depuis l'avènement des centres intégrés de santé et de services sociaux, « beaucoup de services sociaux sont négligés [...] : la prévention, la santé publique, la santé mentale, la stratégie globale de soutien et d'hébergement relativement au vieillissement démographique, la protection de la jeunesse et les services sociaux spécialisés comme ceux en déficience intellectuelle, pour ne citer que quelques exemples⁷ ». Tout autant que dans le domaine de la santé, les besoins en éducation sont énormes, variés et dépassent la transmission de la matière via le programme éducatif.

Comment nous assurer que l'histoire ne se répétera pas dans le réseau scolaire, où la perte de légitimité représentative par la réforme envisagée est encore plus grande que celle subie dans le réseau de la santé ?

⁵ « En Ontario, on a réduit le nombre de commissaires, mais ceux-ci sont toujours élus au suffrage universel ; et leur élection a lieu au même moment que les élections municipales. Les taux de participation ont augmenté considérablement – autour de 50 % – depuis que les deux élections ont lieu en même temps. Au Nouveau-Brunswick, à la fin des années 90, on a aboli les commissions scolaires, mais la bataille juridique qui s'en est suivie axée sur la défense de la maîtrise des écoles par les minorités linguistiques a forcé le gouvernement provincial à les recréer au tournant du nouveau millénaire. Là aussi les élections des commissaires ont lieu le même jour que les élections municipales. » Voir : Lessard, Claude. « La démocratie scolaire au Québec : rappel historique et enjeux actuels ». Dans *Forum de l'Institut du Nouveau Monde sur la démocratie scolaire : synthèse des travaux*, p. 10. Montréal : INM, 2015.

⁶ « Vos droits en santé », <http://www.vosdroitsensante.com/>.

⁷ Clair, Michel. « Le système de santé et services sociaux à la croisée des chemins ». Dans *L'état du Québec 2020*, sous la direction de Francis Huot, p. 179-185. Montréal : INM/Del Busso, 2019.



Observations

Vers une démocratie d'usagers

Si le projet de loi n°40 est adopté, la représentativité des personnes élues sur les conseils d'administration des centres de services ne sera pas celle que confère une élection au suffrage universel dans la mesure où ces personnes seront élues par leurs pairs ou désignées selon les modalités d'un règlement ministériel à venir. Notre compréhension de l'article 49 est aussi que l'élection des représentants de parents d'élèves et de représentants de la communauté au conseil d'administration d'un centre de services se fera par tous les parents d'élèves des établissements d'enseignement desservis par ce centre.

Le changement opéré est donc celui d'un système de représentation par suffrage universel à un système de représentation des citoyens-utilisateurs. L'opportunité : le taux de participation à ces élections pourrait augmenter étant donné la plus grande proximité des électeurs et des écoles, et avec le taux de participation, la légitimité des représentants élus. Le risque : que la gouvernance des écoles d'un territoire prenne une direction plus utilitariste en lien avec les intérêts des acteurs concernés, en tenant moins bien compte d'autres enjeux municipaux, régionaux, communautaires, ou relatifs au développement à moyen et long terme de notre société.

L'art de la collaboration pour servir l'intérêt général

Le projet de loi n°40 donne plus de pouvoir et d'autonomie aux conseils d'établissement des écoles. C'est une bonne chose pour encourager la participation à cette instance et pour assurer que chaque établissement ait la marge de manoeuvre pour répondre aux besoins de ses élèves. Pour participer aux affaires publiques, il faut se sentir interpellé. Il y a plus de chance que les parents se sentent interpellés et s'engagent auprès de l'école de leur enfant et de son conseil d'établissement s'ils sentent que cet engagement vient avec un pouvoir décisionnel accru. L'autonomie et le pouvoir décisionnel accru des parents siégeant sur les conseils d'établissement et le conseil d'administration d'un centre de services sont donc une bonne chose du point de vue de la participation des citoyens-parents. Déjà en 2006, le Conseil supérieur de l'éducation soulignait que l'avènement des conseils d'établissement avait eu des effets positifs au sein des écoles. « Nous remarquons notamment que le conseil

d'établissement favorise l'ouverture de l'établissement à son milieu et la participation des parents. Il ajoute de la transparence en ce qui a trait à la plupart des décisions qui concernent les élèves. Il force les différents groupes d'acteurs (direction, personnel, parents, élèves et communauté) à travailler ensemble, les obligeant à se concerter. Il leur permet de se mobiliser autour de projets éducatifs, ce qui développe chez eux leur sentiment d'appartenance à l'égard de l'établissement. Du même coup, le conseil d'établissement contribue à la mise en œuvre de projets innovateurs qui répondent mieux aux besoins réels et spécifiques de chaque milieu⁸ ».

Dans le même rapport de 2006, le Conseil supérieur de l'éducation illustre aussi les nombreux défis des conseils d'établissement. Dans certaines situations, « des membres s'impliquent pour d'autres raisons que celle du meilleur intérêt des élèves. D'un côté, les enseignants de certains conseils d'établissement auraient tendance à voter en bloc au gré des intérêts d'ordre corporatif. De l'autre, certains parents paraissent s'investir au conseil d'établissement dans une optique individualiste, pour y défendre les intérêts particuliers de leurs enfants ou leur point de vue sur une question particulière qui leur tient à cœur. Plusieurs membres des conseils d'établissement, surtout parmi les nouveaux, semblent méconnaître l'ensemble des fonctions et des pouvoirs qu'ils détiennent au sein de cette instance⁹ ».

Les actuels conseils des commissaires vivent dans la même tension entre forces et défis. Tout système étant perfectible, la chose à faire est certainement de mieux soutenir ces représentants dans l'exercice de leur rôle. Ces personnes doivent être accompagnées pour développer l'art de la collaboration et de la recherche de l'intérêt général à travers la discussion et la confrontation des perspectives citoyennes et institutionnelles, tout en s'appuyant sur des connaissances scientifiques et des données sur les milieux.

Il est connu que la participation des parents varie selon les milieux socioéconomiques et culturels. Les parents qui siègent sur les conseils d'établissement sont généralement plus éduqués, gagnent un meilleur revenu que la moyenne des Québécois et leurs enfants sont « peu nombreux à fréquenter des classes d'adaptation scolaire (moins de 5 %) et au contraire nombreux à fréquenter des classes enrichies¹⁰ ». Considérant que le plus grand défi du système éducatif consiste peut-être à réduire les inégalités de parcours et favoriser la mixité scolaire et sociale¹¹, il faut s'assurer de donner aux établissements les moyens de mieux rejoindre et d'engager les parents traditionnellement peu impliqués, au risque de perdre de vue les intérêts généraux de l'ensemble des élèves et de leurs besoins évolutifs.

⁸ Conseil supérieur de l'éducation. « Agir pour renforcer la démocratie scolaire: rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006 ». Québec : Gouvernement du Québec, 2006.

⁹ Ibidem, p.18.

¹⁰ Lacroix, Isabelle. « Institutions et acteurs en mutation : l'évolution du partage des pouvoirs au sein du système scolaire québécois ». Dans *Forum de l'Institut du Nouveau Monde sur la démocratie scolaire : synthèse des travaux*, p. 10. Montréal : INM, 2015. Parmi d'autres caractéristiques, les parents qui siègent sur les conseils d'établissement sont « assez âgés (faible représentation des «jeunes parents», même chez les parents de l'ordre primaire) ; possédant une formation élevée (forte proportion d'universitaires) ; vivent dans une très forte proportion en situation d'union (peu de cas de familles monoparentales ou vivant une situation de garde partagée) ; 31,1% des parents bénéficient d'un revenu familial avant déduction de plus de 80 000 \$ par année. »

¹¹ C'est ce que donne à penser la lecture de : Conseil supérieur de l'éducation. « Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2014-2016 remettre le cap sur l'équité ». Québec : Gouvernement du Québec, 2016.

La disparition des AVSEC

De manière générale, la mission des commissions scolaires telles qu'on les connaît reste intacte et est transférée aux centres de services scolaires et aux conseils d'établissement par le projet de loi n°40 : seuls les projets d'engagement communautaire ou environnemental, les projets de coopération, les programmes de soutien aux conseils d'élèves et autres programmes soutenus par les agents de vie spirituelles et d'engagement communautaire (AVSEC) semblent être retirés du mandat des centres de services par le projet loi n°40 (article 106). Ces fonctions seront-elles redistribuées autrement? Leur impact sur l'engagement citoyen des élèves nous semble indispensable. À l'heure actuelle, ces professionnels sont souvent ceux qui soutiennent la participation des élèves à la vie démocratique de leur école. Dans le contexte de la pénurie d'enseignants et des tâches plus que pleine, on peut craindre que leur disparition nuise aux opportunités d'engagement et de participation des élèves.

La participation des élèves comme point de départ d'une gouvernance de proximité

Le projet de loi n°40 donne au conseil d'établissement l'obligation de consulter les élèves ou un groupe d'élèves (article 31). Nous voyons cette obligation d'un bon oeil et la considérons comme un point de départ pour accroître la participation des élèves à la vie démocratique de l'école, incluant les conseils d'établissement et les conseils d'élèves.

L'INM oeuvre auprès des jeunes depuis suffisamment d'années pour savoir qu'il existe plusieurs défis, mais aussi plusieurs stratégies efficaces pour susciter la participation citoyenne des élèves. La stratégie la plus signifiante est de renforcer l'éducation politique et l'éducation à la citoyenneté à l'école pour que nos élèves, maintenant et plus tard lorsqu'ils seront à leur tour parents ou professionnels, participent activement à la vie démocratique de notre système éducatif dans une perspective de protection de l'école publique et de ses valeurs fondamentales d'accessibilité et d'égalité des chances.

La participation citoyenne des élèves à la vie démocratique de leur école est aussi en soi une excellente stratégie d'éducation à la citoyenneté. Si cette participation est encouragée dès le plus jeune âge, cela aura pour effet de renforcer à très long terme la capacité des acteurs à exercer les rôles et responsabilités qui leur sont dévolus par la loi. À l'heure actuelle, l'éducation à la citoyenneté n'est pas un projet central mais un projet périphérique de l'école publique, comme l'INM l'observe dans ses nombreuses interventions auprès des élèves de des niveaux secondaire et collégial.

Ainsi, *pourquoi* et *comment* susciter la participation des élèves devrait constituer un volet de la formation ministérielle que devront suivre les membres du conseil d'établissement (article

16). L'art de la participation citoyenne est de savoir qui faire participer quand, sur quel objet et de quelle manière. La gestion quotidienne de l'école est peut-être un objet moins pertinent que les grandes orientations du projet éducatif. Dans tous les cas, les démarches participatives doivent s'appuyer sur une base d'information commune et vulgarisée pour hausser la qualité de la participation.

La participation citoyenne a de nombreux avantages¹² :

- Développer une confiance réciproque entre les citoyens, les élus et l'administration ;
- Améliorer la compréhension réciproque des rôles et responsabilités des élus, des citoyens et de l'administration ;
- Accroître le sentiment d'appartenance des citoyens à leur communauté en leur permettant de participer aux décisions qui les concernent ;
- Promouvoir l'engagement des citoyens au processus décisionnel ;
- Profiter de la connaissance du milieu, de l'expertise et de l'expérience des citoyens pour améliorer la qualité des décisions ;
- Favoriser chez les élus, fonctionnaires et citoyens une prise de conscience partagée des besoins de la communauté ;
- Promouvoir la transparence dans la gestion des affaires publiques. Comme l'illustre la figure ci-dessous, les niveaux de participation citoyenne peuvent être présentés sous forme d'échelle. Les niveaux qui correspondent à « participation active » ne sont pas toujours possibles ou souhaitables, mais peuvent l'être dans certaines situations.

Figure 1
Échelle de la participation publique de l'INM

		Participation active			
Degré de participation	Information	Consultation	Dialogue	Délibération	Co-construction
					
Description	Les participants s'informent au sujet des enjeux liés à un problème à résoudre, un projet ou une politique.	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et points de vue.	Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et points de vue.	Les participants forment ensemble un avis sur une question précise.	Les participants contribuent à la construction de la démarche et à la prise de décision finale.

Source : INM, 2013, mise à jour en 2019

¹² Union des municipalités du Québec (UMQ), en collaboration avec l'INM. « Cadre de référence de la participation publique », 2017. p. 5.

Qu'est-ce que la participation citoyenne ?

La participation citoyenne peut être comprise comme englobant trois types de participation qui se complètent et qui se combinent :

- La participation électorale, qui consiste à exercer son droit de vote ou à se porter candidat ;
- La participation publique, qui consiste à participer à des processus ayant pour but d'éclairer la prise de décision publique ;
- La participation sociale, qui consiste à s'engager dans des groupes ou projets informels au bénéfice de sa communauté (bénévolat, associations, syndicats, etc.).¹³

¹³ INM. « Participation citoyenne ». Institut du Nouveau Monde, 2013.
<https://inm.gc.ca/participation-citoyenne/>.



Recommandations

L'intention du législateur à l'origine des gouvernements scolaires était de garantir une participation à et une surveillance citoyenne de l'éducation publique comme notre bien le plus précieux. Dans la pratique, le faible taux de participation aux élections scolaires nous a éloigné de cette intention noble. La solution gouvernementale proposée par le projet de loi n°40 est de faire reposer la gouvernance scolaire sur une démocratie d'usagers. Ce geste majeur nous éloigne-t-il ou nous rapproche-t-il de l'intention initiale? De notre point de vue, il nous en éloigne.

Voici en conclusion des recommandations pour favoriser la participation citoyenne à la gouvernance scolaire. Celles-ci s'appliquent, que la réforme soit adoptée ou non.

1. Mieux accompagner les acteurs de la gouvernance scolaire pour développer l'art de la collaboration et de la recherche de l'intérêt général à travers la discussion et la confrontation des perspectives citoyennes et institutionnelles, tout en s'appuyant sur des connaissances scientifiques et des données sur les milieux ;
2. Donner aux écoles les moyens de mieux rejoindre, engager et soutenir les parents traditionnellement peu impliqués au risque de perdre de vue les intérêts généraux de l'ensemble des élèves et de leurs besoins évolutifs ;
3. Renforcer l'éducation à la citoyenneté et susciter la participation des élèves à la vie démocratique des écoles pour mieux les préparer à jouer les rôles et responsabilités qui leur incombent ;
4. Poursuivre le dialogue dans le cadre des présentes audiences publiques dans les prochains mois avec l'ensemble des acteurs du réseau scolaire incluant les actuels commissaires, qui sont les mieux à même de refléter les dimensions de leur rôle qui ne doivent pas être perdues.



INM

5605, avenue de Gaspé, bureau 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télocopieur : 514 934-6330

Courriel : inm@inm.qc.ca

www.inm.qc.ca