

**MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE  
SUR LE PROJET DE LOI 86**

**PAR**

**COMMISSION SCOLAIRE EASTERN SHORES**

**AVRIL 2016**

## **DESCRIPTION**

Ce dépôt est fait au nom de la commission scolaire Eastern Shores. Le territoire couvert par notre commission scolaire est le plus grand du réseau québécois de l'éducation. En tenant compte des deux grandes étendues d'eau séparant la Côte-Nord, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine, et afin de visiter nos 16 écoles et 6 Centres de formation générale des adultes, nous devons parcourir au-delà de 2 200 kilomètres de circonférence. Bien que nous soyons aussi grands et même plus grands que plusieurs pays, nous sommes également, au regard de notre population, aussi petit qu'un village. Nous comptons actuellement au secteur jeune 1 150 élèves et environ 350 élèves à temps partiel au secteur adulte. Le territoire de la commission scolaire Eastern Shores compte plus de 220 municipalités et 20 MRC; nous sommes dans trois régions administratives et deux fuseaux horaires.

## **CONTEXTE**

Notre contexte est à la fois unique et de défi. Huit de nos seize écoles (dont une à Métis Beach, deux à Chandler et cinq sur la Côte-Nord - Baie-Comeau, Port-Cartier, Fermont et deux écoles à Sept-Îles) comptent une majorité d'élèves francophones qui sont éligibles à l'enseignement en anglais par la loi 101. C'est parfois difficile pour nous de déterminer qui sont nos élèves francophones ou anglophones parce que plusieurs de nos familles s'identifient comme étant anglophones et francophones en même temps ou ils s'identifient tout simplement comme étant bilingues. Notre école de New Richmond, quant à elle, est composée d'une clientèle qui provient majoritairement des Premières nations, 70 % (Mi'gmaq). En soit le profile de la clientèle de la commission scolaire Eastern Shores, est approximativement 60 % Anglophone, 30 % Francophone et 10 % Premières nations.

Quatorze de nos seize écoles sont désignées sur la carte ministérielle comme « milieu défavorisé ». Par définition, ce calcul est d'un tiers sur la base de conditions socio-économiques et les deux tiers en fonction du niveau de scolarité de la mère. Selon les données de statistique Canada (2006), notre population en général, et plus particulièrement en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine, est en « tête de liste » dans la province concernant le plus haut taux de chômage et la dépendance à l'égard de l'aide gouvernementale. Selon le revenu familial annuel, nos anglophones gagnent moins que leurs voisins francophones. Nos anglophones sont également moins bilingues que d'autres anglophones de la province. Le peu d'inscriptions dans nos écoles limite notre capacité à offrir plusieurs choix de programmes bilingues ou d'immersion; nous nous organisons avec les moyens que nous avons.

Du point de vue de la santé et des services sociaux, bien que de nombreux efforts sincères soient faits par les hôpitaux, les CSSS et les services de la protection de la jeunesse de notre région, notre population anglophone est affectée par son statut de minorité linguistique isolée. Il est encore difficile pour notre clientèle d'obtenir et de trouver des services bilingues, ce qui engendre des délais en mois et voir même en années, dans la livraison de prestation de ces services. Plus particulièrement, les facteurs territoriaux et linguistiques influent sur l'accès de nos élèves à des spécialistes bilingues importants tels que des psychologues et des orthophonistes. L'absence d'interventions précoce a un impact négatif sur la possibilité de mettre en place à long terme des mesures correctives pour nos élèves les plus à risques.

Du point de vue des relations humaines, de l'employabilité et de la mobilité, nous sommes une fois de plus mis au défi par des circonstances géographiques et socio-économiques. Puisque la majorité de nos écoles sont à plus de 50 km de distance entre elles et que nous avons des contraintes dans les conventions collectives cela signifie qu'il est administrativement impossible d'effectuer des transferts de personnel entre nos différentes écoles. Bien que le recrutement d'enseignant s'est amélioré au fil des ans, nous ne sommes plus obligés par nécessité, d'embaucher du personnel « non qualifié ». Cependant, le recrutement des directions d'école et du personnel-cadre demeure un très grand défi. L'effectif scolaire dans l'ensemble de nos écoles est moins de 250 élèves. Les salaires au Québec ne sont tout simplement pas assez compétitifs pour attirer des candidats qualifiés qui proviennent d'autres provinces du Canada; puisque leurs enseignants possédant le plus d'ancienneté gagnent plus que tout nos directeurs d'école et la plupart de nos cadres supérieurs.

Sur le plan financier et opérationnel, nous gérons avec ce que nous avons, mais, de plus en plus, nous le faisons avec une plus grande difficulté. Bien que le ministère reconnaisse les défis uniques de notre région et inscrit dans ses paramètres budgétaires des mesures spéciales qui tentent de répondre et de compenser à notre réalité territoriale, le fait demeure qu'en raison de notre nombre restreint d'étudiants et la nature socio-économique de notre clientèle, notre lutte pour la réussite éducative de nos étudiants demeure constante. Les dernières années de compressions budgétaires ont été particulièrement difficiles pour nous. Nous n'avons pas d'économies d'échelle. Alors que nos collègues des commissions scolaires francophones ont subi des coupures similaires et une baisse d'effectif dans les inscriptions, ils ont encore l'avantage de la taille et une plus grande proximité de leurs bâtiments les uns aux autres, et, par conséquent, conservent une certaine masse critique, ainsi que des économies d'échelle. En d'autres termes, les grandes commissions scolaires souffrent moins des compressions paramétriques que les petites commissions scolaires. Couper 2 % du salaire de Bill Gates et couper le reste d'entre nous de 2 %; est-ce que l'impact sera semblable ou différent? La majorité des écoles de la C.S. Eastern Shores sont en dessous de la masse critique. En 2015-16, quatre de nos écoles ont 30 élèves ou moins; deux de nos écoles comptent entre 31 et 60 élèves; cinq de nos écoles ont entre 61-70 élèves. Cela laisse seulement cinq de nos écoles qui ont entre 71-170 élèves. Nous sommes dans le processus de fermeture de l'école de l'île d'Entrée qui, en 2014-15, comptait seulement deux élèves. Aujourd'hui, il n'y en a pas. La douleur est palpable. La communauté de l'île d'Entrée a récemment entamé une étude de faisabilité en vue de protéger la nature culturelle et historique de ce qu'ils considèrent comme « leur » bâtiment d'école, « leur patrimoine ». Nous ne devons pas, en tant qu'institution d'enseignement, nous permettre d'oublier que même les écoles avec seulement deux étudiants peuvent demeurer l'élément vital d'une communauté.

Du point de vue pédagogique, malgré tous les défis mentionnés ci-dessus, au cours des cinq dernières années, nous avons bien réussi. Il y a pas trop longtemps, la C.S. Eastern Shores se retrouvait presque perpétuellement au bas du palmarès des 72 commissions scolaires publiques. En 2014-15, nous avons été **numéro un** dans la province pour les taux de diplomation de notre cohorte de cinq ans, neuvième dans la cohorte de six ans, et dix-neuvième dans la cohorte de sept ans.

## RÉACTION AU PROJET DE LOI 86

Nous ne souhaitons pas répéter ce qui a déjà été grandement présenté à cette Commission parlementaire. Nous allons donc nous concentrer sur les questions qui nous préoccupent le plus. Nous ne souhaitons pas être politiques; nous souhaitons instaurer des conditions gagnantes qui favorisent la réussite des élèves – tel est notre objectif premier, la lunette que nous utilisons pour juger toutes les questions de politique éducative.

Sur la question du suffrage universel, en tant que commission scolaire anglophone, nous avons à la fois une responsabilité légale et morale de représenter les intérêts culturels, sociaux et économiques de nos parties prenantes, puisque tous ces facteurs ont une grande incidence sur la réussite scolaire de notre clientèle étudiante. Ne faites pas d'erreur; notre système actuel de gouvernance fonctionne très bien pour nous. Non seulement nous étions les premiers dans la province pour le taux de diplomation en 2014-15, nous étions également la commission scolaire qui a obtenu le plus haut taux de participation des électeurs lors des élections scolaires de novembre 2014 avec 26,17 % (pour les sièges qui étaient en élection). De notre point de vue, si le mécanisme fonctionne bien, il ne faut pas tenter de le modifier.

La raison initiale pour se lancer dans un processus de révision de l'actuelle Loi sur l'éducation est due à des préoccupations au regard de la légitimité d'un procédé électoral très coûteux et affichant un très faible taux de participation des électeurs. La gestion de notre commission scolaire se fait de façon générale en fonction des données recueillies dans les différentes initiatives que nous utilisons. À titre d'exemple, lorsqu'une stratégie de lecture produit les résultats attendus, nous maintenons cette stratégie. Cependant, à l'inverse, lorsque cette même stratégie ne produit pas les résultats attendus, bien nous modifions la stratégie et oui, à l'occasion, il nous arrive d'abandonner ladite stratégie. Cependant, nous sommes également à l'affût des suggestions et des recherches effectuées pour les meilleures pratiques. Le changement incrémentiel a toujours une meilleure chance de réussite que le changement systémique. C'est pourquoi nous sommes d'accord avec le rapport Jennings (2015).

Au lieu de priver du droit électoral nos communautés anglophones en accordant moins d'importance à la façon avec laquelle les représentants de la gouvernance scolaire sont choisis, nous recommandons que soit maintenu, mais avec modification, le modèle démocratique actuel de suffrage universel pour nos communautés. Nous améliorons la façon avec laquelle le processus de votation pour la gouvernance des commissions scolaires peut s'effectuer -- introduire le vote par bulletin électronique et jumeler les élections scolaires avec les élections municipales. Le taux de participation des électeurs de la commission scolaire Eastern Shores a été nettement supérieur en comparaison avec le reste de la province, et ce, malgré de plus grandes distances à parcourir pour se rendre au bureau de scrutin et une météo exécrationnelle qui s'est déchaînée le jour du scrutin scolaire du 2 novembre 2014. Pourquoi? Nos communautés anglophones continuent de reconnaître l'importance de nos commissions scolaires et la nécessité d'avoir une large représentativité. Ils veulent maintenir une voix forte et efficiente dans la façon dont est choisie cette représentativité. Nous croyons que, s'il en avait eu été de la première tempête hivernale de la saison le 2 novembre 2014, le taux de participation des électeurs de notre commission scolaire aurait été le double. Nous croyons aussi que si les électeurs avaient eu la possibilité d'exercer leur droit de vote par voie électronique, nous aurions possiblement atteint un taux de participation de plus de 60 %. Nous croyons également que si les changements à la loi sur l'éducation doivent survenir, nous devons faire preuve d'une

très grande prudence, procéder avec une précaution incrémentielle et fournir une option démocratique qui favorisera une plus grande participation de vote de notre population. Le vote par suffrage universel réduit la chance de voir apparaître, dans un processus de sélection plus restreint, des groupes avec des intérêts précis qui finiraient par prendre le « contrôle » de la commission scolaire pour ainsi s'assurer de faire passer leur propre agenda au détriment des intérêts des autres et du bien commun. Une fois de plus, les résultats des recherches sur les meilleures pratiques démontrent que le pouvoir de la prise de décision est donné à ceux qui : (1) ont l'expertise pour prendre les décisions; et (2) en prenant les décisions, ils ne sont pas en position d'en retirer un bénéfice personnel.

Sur la question du QUI doit assurer la gouvernance des commissions scolaires, nous sommes en accord avec les recommandations du rapport Jennings (2015). Nous croyons que les parents devraient constituer un groupe important du mécanisme décisionnel, ils devraient avoir droit de vote et avoir des sièges réservés au sein de la gouvernance des commissions scolaires. Ce changement du nombre de sièges réservés pour les parents ainsi que l'ajout de leur droit de vote dans la structure de gouvernance des commissions scolaires ne devrait pas engendrer des changements majeurs dans la loi sur l'éducation. Cependant, dans la pratique, nous avons certaines préoccupations. Un nombre de sièges réservés spécifiquement pour les parents n'a pas toujours bien fonctionné à la commission scolaire Eastern Shores. Prenons par exemple notre Comité pour les Élèves handicapés ou en Difficultés d'Adaptation ou d'Apprentissage (EHDA). Historiquement, pour ce comité qui est très important, nous avons une très grande difficulté à combler les sept sièges requis et rejoindre ces parents qui ont des enfants avec des besoins particuliers. Ceci en dit long, car s'il y a un comité qui devrait motiver l'intérêt parental, bien nous croyons que le comité EHDA devrait être celui-là. Malheureusement, nos conditions de milieu défavorisé ont un impact sur notre capacité à recruter des parents pour le comité EHDA. Nous craignons, sous le texte actuel du projet de loi 86, que notre capacité d'attraction des parents pour siéger aux comités scolaires proposés soit la même – ces mêmes parents auraient à être remplacés au niveau des conseils d'établissement locaux. Tout comme le comité EHDA, nous avons également de la difficulté à recruter le nombre minimal de parents requis pour participer au sein des conseils d'établissement. Lorsque nos directions d'école convoquent la première rencontre du conseil d'établissement au mois de septembre de chaque année pour élire les représentants des parents, il n'est pas rare de voir que ceux qui se présentent deviennent automatiquement les représentants sur ces sièges. La distance qui sépare l'école de la résidence, ainsi que les facteurs socio-économiques jouent un rôle d'obstruction important.

De plus, nous ne croyons pas que les membres du personnel devraient avoir droit de vote au regard des questions de gouvernance. Cela risquerait de créer des situations de conflits d'intérêts et contredit ce que nous avons mentionné plus haut concernant les recherches basées sur les meilleures pratiques au regard de l'octroi de l'autorité dans la prise de décision. Des mécanismes de consultations sont déjà prévus dans les conventions collectives provinciales actuelles concernant le processus de prise de décisions, cela se traduit par la participation dans les divers comités paritaires prescrits dans la loi. Les membres de la communauté provenant de différents groupes d'intérêts désignés NE DEVRAIENT PAS se voir octroyer des sièges avec le droit de vote au sein de la gouvernance des commissions scolaires; s'ils souhaitent faire entendre leur voix, ils ont le droit de poser leur candidature au suffrage universel lors des élections comme tout le monde.

Sur la question de délégation et décentralisation des pouvoirs, nous demeurons quelque peu en contradiction avec ce point. Nos écoles et nos centres de formation générale des adultes ont déjà beaucoup d'autonomie au regard du processus décisionnel. C'est une nécessité pour nous de fonctionner de la sorte. Nous sommes la 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> plus petite commission scolaire dans la province. Notre siège social se trouve à presque une journée de déplacement de certaines de nos écoles. Les demandes bureaucratiques de reddition de compte avec nos différents partenaires et les différents départements ministériels ont augmenté au fil des ans. Notre responsabilité à répondre à ces demandes n'est en aucun point différent de celle des plus grandes commissions scolaires. Cependant, les grandes commissions scolaires comptent plus de membres de personnel entre lesquels les tâches administratives peuvent être partagées. Nos directeurs d'école nous disent qu'ils sont déjà inondés avec les « tâches journalières » que demande la gestion d'une école ou d'un centre et ils ont toujours le souci de prioriser le contact avec les étudiants et leur personnel. Ils ne sont pas enthousiasmés à l'idée de voir leurs responsabilités de gestion augmenter comme il serait le cas dans la proposition du projet de loi 86.

« The Giving of Orders » (1926), essai écrit par Mary Parker Follett, se veut un ouvrage influent et original sur les théories organisationnelles. Dans son essai, Mary Parker Follett indique clairement son opposition à la notion scientifique de la gestion descendante. Follett croyait que la chance qu'une directive soit obéie était inversement proportionnelle à la distance que cette directive devait parcourir. Pour l'époque, cela était une déclaration très puissante sur les vertus de la gestion locale. Cependant, dans la proposition du projet de loi 86, les droits de gestion que le ministre se réserve contredisent l'esprit de la « gestion locale ». À cet égard repose l'équilibre délicat entre une gouvernance centralisée et une gouvernance décentralisée. La structure des commissions scolaires réduit la distance entre l'endroit d'où la directive provient et celle où elle est reçue. De plus, les commissions scolaires servent de zone de tampon régional entre le Ministère et les écoles. Si les écoles ont trop d'autorité, elles deviennent comme des silos, elles opèrent comme bon leur semble et de façon individuelle. Cette façon de fonctionner laisse place à la possibilité de se retrouver avec une vision moins harmonieuse, en d'autres termes, le tout n'est PAS toujours égal à la somme des parties. Follett a également écrit que les meilleures directives ne sont pas données par les individus; c'est souvent la situation dans laquelle nous nous retrouvons qui nous dicte la meilleure marche à suivre et nous amène à faire ce qui doit être fait. À la commission scolaire Eastern Shores, nous avons vécu cette expérience lorsque nos résultats démontraient clairement une contre-performance en comparaison avec le reste de la province. S'être retrouvé au pied de l'échelle fut une position désagréable pour nos élèves, leurs familles et notre personnel. Tous nos intervenants méritaient un positionnement mieux que cela. Alors ensemble, le siège social, les écoles, les centres, nos enseignants, nos directeurs d'école, notre personnel de soutien, nos consultants, nos coordonnateurs, nos cadres supérieurs et nos commissaires, en agissant de façon unifiée, avec une vision commune et un objectif collectif, nous avons mis la roue à l'épaule et produit un vrai changement. Ce changement ne s'est pas effectué du jour au lendemain. Nous n'avons pas tout remanié systématiquement. Nous avons procédé dans les paramètres avec lesquels nous pouvions travailler, une étape à la fois, et lentement mais sûrement, nous avons été en mesure d'apporter une différence substantielle dans nos résultats – une différence qui nous le souhaitons perdurera dans le temps.

Sur la complexité du changement, nous comprenons et reconnaissons la responsabilité du ministre en matière de gouvernance, car, malgré tout, les commissions scolaires sont elles aussi, à leur façon, un gouvernement, bien que, à une plus petite échelle. Néanmoins, il en demeure que les complexités du mécanisme décisionnel à tous les niveaux de responsabilités sont en effet exaspérantes.

Thomas F. Green dans *Policy Questions : A Conceptual Study (1994)* a écrit :

*« Les problèmes de financement de l'éducation fournissent un modèle de questions politiques généralement aussi clair qu'il est possible de les transformer. Les questions de politique sont toujours « nichées » à l'intérieur de biens et de valeurs mutuellement incompatibles :*

- *Opportunité d'éducation égale pour les enfants*
- *Une distribution équitable du fardeau fiscal*
- *Une gestion locale de l'éducation*
- *Une gestion responsable des finances de l'État*

*Maximiser n'importe lequel de ces biens, qui est, en avoir le plus qu'on peut, entravera l'avancement des autres. Le problème politique est généré par le fait que nous acceptons l'ensemble de ces quatre objectifs qui en plus, ne peuvent être maximisés... Ces avancées et reculs, les histoires de pas vers l'avant et de pas vers l'arrière, ne sont généralement pas inhabituels dans les mouvements de réforme scolaire ou des efforts de changement des politiques publiques. De tels ajustements sont susceptibles de profiter plus d'une présence accrue de biens et de valeurs incompatibles que d'un bousillage ou d'un égarement administratif, ou de l'inefficacité, ou de chicaneries politiques, ou d'incompétence législative. »*

Ce point de vue par Thomas F. Green instruit sur la perturbation possible qui surviendrait si chaque école se voyait octroyer une plus grande autorité dans les domaines de biens et de services. Ce serait presque certainement d'opposer l'école contre l'école et le centre contre le centre dans la mesure où l'approvisionnement des biens et services qu'ils partagent tous est limité en temps et en argent. Les commissions scolaires s'assurent d'une vision centraliser et d'une distribution équitable des biens et services entre les écoles et les centres « concurrents », de telles sortes que ce ne sont pas toujours les mêmes qui reçoivent la totalité de ce qu'ils demandent, les autres aussi ont des besoins légitimes.

EN CONCLUSION :

Nous, à la commission scolaire Eastern Shores, craignons que le grand nombre de changements imposés par le projet de loi 86 soit un désastre stéréotypé pour nous. Comme notre contexte l'indique clairement, nous ne sommes pas une organisation à taille unique. Nous avons été en mesure de travailler sous la présente loi sur l'éducation et nous avons produit des résultats très crédibles sur la réussite de nos élèves. Vous comprendrez que nous ne souhaitons pas mettre en péril ces conditions gagnantes qui ont mené à notre amélioration. Est-ce que nous pouvons faire mieux? Absolument! Avons-nous peur du changement? Non! Avons-nous peur de trop de changement là où il n'y a pas de garanties que ces grands changements conduiront à de meilleurs résultats? Vous pouvez être certain que oui. Avons-nous peur que les changements de gouvernance suggérés par le Ministère, tel que proposé dans le projet de loi 86, affectent nos droits constitutionnels de gestion de nos propres commissions scolaires en tant que communauté anglophone dans les communautés? Oui. Et nous tenons à rappeler au ministère la jurisprudence établie par la Cour suprême du Canada en 1989-90 dans la cause Mahe en

Alberta. Les communautés de minorités linguistiques doivent garder le contrôle sur l'éducation de leurs enfants, pas dans la vision étroite du gouvernement provincial du jour (qui a seulement un mandat de quatre ans), mais dans une vision élargie d'une communauté linguistique minoritaire touchée, dont le mandat est indéterminé!

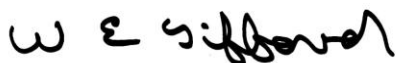
#### RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS (énumérés ci-dessus)

- Maintenir, mais modifier, le modèle démocratique actuel de suffrage universel pour nos communautés.
- Améliorer la manière dont le mécanisme de votation pour la gouvernance des commissions scolaires peut s'effectuer – introduire le vote par bulletin électronique et jumeler ledit vote aux élections municipales.
- Les parents devraient avoir un nombre de sièges garantis au sein de la gouvernance des commissions scolaires et devraient avoir droit de vote.
- Les membres du personnel ne devraient pas se voir octroyer des sièges avec le droit de vote au sein de la gouvernance des commissions scolaires.
- Les membres de la communauté provenant de différents groupes d'intérêts désignés ne devraient pas se voir octroyer des sièges avec le droit de vote au sein de la gouvernance des commissions scolaires; s'ils souhaitent faire entendre leur voix, ils ont le droit de poser leur candidature au suffrage universel lors des élections comme tout le monde.

#### RECOMMANDATION SUPPLÉMENTAIRE SUR LA GOUVERNANCE

- Les pouvoirs d'intervention du ministre de l'Éducation dans le fonctionnement d'une commission scolaire devraient continuer à être limités, selon la Loi sur l'éducation actuelle, et non de façon élargie telle que suggérée dans le projet de loi 86. Une telle intervention ministérielle devrait survenir seulement dans le cas où une commission scolaire fait une mauvaise gestion de ses ressources financières ou dans le cas où une commission scolaire opérerait de manière inappropriée qui aurait un impact significatif sur la réussite des élèves. La Loi sur l'éducation et les politiques ministérielles qui en découlent ne devraient pas être un canevas qui s'étend à l'ensemble, mais plutôt cibler avec précision, ces quelques commissions scolaires qui démontrent, dans leurs politiques et pratiques, des agissements qui vont à l'encontre du bien-être du grand public. En résumé, ne punissez pas, avec de nouvelles lois, la vaste majorité pour les actions de quelques-uns.

Respectueusement soumis, au nom de la commission scolaire Eastern Shores



Wade Gifford  
Président