

Mémoire sur le projet de loi 177 —

**Loi de 2009 sur le rendement des élèves et
la gouvernance des conseils scolaires**

Comité permanent sur la politique sociale de l'Ontario
Le 29 octobre 2009

Syndicat canadien de la fonction publique
(SCFP) Ontario

Patrick (Sid) Ryan
Président

Fred Hahn
Secrétaire-trésorier



Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) Ontario est heureux de présenter au Comité permanent sur la politique sociale de l'Ontario ce mémoire sur le projet de loi 177, *la Loi de 2009 sur le rendement des élèves et la gouvernance des conseils scolaires*. Nous sommes hautement intéressés par la *Loi de 2009 sur le rendement des élèves et la gouvernance des conseils scolaires*. Le SCFP est un acteur important dans le système public d'éducation ontarien, puisqu'il représente plus de 50 000 membres du personnel de soutien qui travaillent pour les Conseils scolaires publics et catholiques, anglophones et francophones de l'Ontario. Nos membres sont des travailleurs dévoués qui oeuvrent dans tous les postes imaginables dans nos écoles. Ils font aussi partie des 220 000 membres du SCFP-Ontario et sont donc des parents et des grands-parents d'élèves qui fréquentent le système et à ce titre, sont d'ardents défenseurs d'un système public d'éducation vigoureux.

L'an dernier, le SCFP a travaillé en partenariat avec les associations de conseils scolaires et le gouvernement à la conclusion de contrats de travail d'une durée de 4 ans. À propos des Tables de discussion provinciales, la ministre a dit : « l'une de nos plus grandes réussites comme gouvernement a été le rétablissement de relations de travail positives avec le secteur de l'éducation. » Nous croyons que le projet de loi 177 pourrait miner ces relations en affaiblissant d'avantage le rôle des conseillers scolaires, une fonction qui a sans cesse été affaiblie par la centralisation du financement et des politiques d'éducation entreprise par le gouvernement Harris. Les conseillers scolaires ont été visés par des lois conçues pour diminuer leur influence en matière de gestion des écoles, la plus flagrante étant la loi imposant une diminution du salaire des conseillers scolaires. Après tous les efforts consentis pour interpréter une formule de financement confuse et gérer d'immenses changements aux lois et aux programmes d'enseignement, les conseillers scolaires méritent plus de reconnaissance que ce que propose maintenant le projet de loi 177. Plutôt que de cultiver un partenariat avec les diverses parties prenantes, le projet de loi 177 affaiblit l'une de ces parties en suggérant que les conseillers scolaires ne sont pas qualifiés pour accomplir les tâches dont la grande majorité d'entre eux s'acquittent pourtant admirablement bien.

Le SCFP-Ontario croit que le projet de loi 177 constitue une erreur de la part d'un gouvernement qui a par ailleurs introduit de nombreuses réformes positives au sein de notre système d'éducation et qui a réparé une bonne partie des dégâts causés par le gouvernement précédent. Dans son ensemble, le projet de loi 177 semble être dirigé contre les conseillers scolaires. C'est à se demander s'il ne s'agit pas d'une réaction exagérée face aux méfaits de quelques individus. Nous demandons instamment au gouvernement de revenir sur sa position et de ne pas aller de l'avant avec une loi qui nous mènera sur une voie que nous pouvons encore éviter.

Le projet de loi 177, tel qu'il est actuellement rédigé, donne au gouvernement de l'Ontario des pouvoirs sans précédent dans les affaires des conseils scolaires. Nous sommes inquiets du genre de relations que le gouvernement tente d'établir avec ses partenaires. Plus spécifiquement, nos principales préoccupations face au projet de loi 177 sont :

- Le projet de loi redéfinit le rôle des conseillers scolaires ;
- Le genre d'indicateurs ou de résultats auxquels les conseillers scolaires seront tenus – sous la menace de se voir retirer leurs responsabilités par le biais d'une supervision exercée par la province ;

- Le recours au pouvoir de réglementation pour la mise en oeuvre de ces importants changements.

En tentant de s’arroger de nouveaux pouvoirs en matière de gestion des conseils scolaires, le gouvernement soulève une certaine inquiétude en ce qui a trait au genre de relations qu’il tente d’initier avec ses partenaires. Nos principales inquiétudes portent sur le fait que le projet de loi veut redéfinir le rôle des conseillers scolaires, sur le genre de résultats ou d’indicateurs qu’il imposera aux conseillers scolaires - sous la menace de se voir retirer leurs responsabilités par le biais d’une supervision du conseil par la province – et sur le recours au pouvoir de réglementation pour la mise en oeuvre de ces importants changements. Nous reconnaissons que le gouvernement a raison d’être préoccupé par la conduite de certains conseillers scolaires, mais nous ne croyons pas que ce projet de loi permettra de régler le problème.

Rôles et responsabilités des conseillers scolaires

Nos préoccupations face aux changements proposés au rôle des conseillers scolaires se retrouvent dans la réaction de l’Association des conseils scolaires publics qui y voit une récurrence des clauses dont l’objectif est d’affaiblir le rôle des conseillers scolaires et d’amoinrir leur statut à titre d’individus démocratiquement élus et de membres de conseils d’administration.

Il ne fait pas de doute que le projet de loi modifiera considérablement le rôle des conseillers scolaires, rôle qui a passablement évolué depuis la mise en place de notre système au 19^e siècle. À l’origine, ce sont les conseillers scolaires qui dominaient les affaires des conseils scolaires et le gouvernement provincial intervenait très peu dans le système. Mais voilà que nous voulons passer à système au sein duquel les conseillers scolaires ont de moins en moins d’influence sur la façon de fonctionner que le gouvernement impose aux conseils scolaires. Bien que l’histoire ait démontré que c’est souvent pour de bonnes raisons et avec de bons résultats que le gouvernement provincial a joué un rôle accru dans notre système d’éducation, il y a chez les partenaires du secteur de l’éducation, y compris le SCFP, un sentiment croissant à l’effet que le pendule va maintenant trop loin du côté d’un contrôle total du gouvernement provincial sur le système d’éducation. Le système d’éducation de l’Ontario a été bien servi localement par des hommes et femmes politiques dévoués qui ont été élus démocratiquement. Le projet de loi 177 a non seulement le potentiel d’affaiblir le rôle de ces acteurs locaux au point où leur pertinence pourra être mise en doute, mais il aura sans doute aussi pour effet de décourager des individus talentueux de présenter leur candidature à un poste de conseiller scolaire.

Les changements proposés à s.218.1, Devoirs des membres du conseil, comportent deux clauses problématiques qui auront pour effet d’imposer une coupure nette dans le rôle traditionnellement joué par les conseillers scolaires dans notre système d’éducation. Il s’agit à (d), que les membres du conseil appuient toute résolution du conseil après son adoption par le conseil. Et à (e), que les membres s’abstiennent de toute ingérence dans la gestion quotidienne du conseil par sa direction et son personnel.

Depuis la fusion des conseils scolaires il y a plus de 10 ans, les conseils scolaires couvrent des régions géographiques beaucoup plus étendues et de nombreux conseils sont maintenant composés de districts ruraux, urbains, nantis et démunis. Les conseillers scolaires se présentent à la table comme représentants d'électeurs ayant des besoins variés. Un conseiller scolaire représentant un district du centre-ville fera au conseil des représentations pour obtenir des ressources différentes de celles qui seront demandées par un conseiller scolaire représentant une banlieue aisée ou une région rurale. De demander qu'il cesse de faire du lobbying en faveur des besoins de ses électeurs parce que la majorité a décidé que d'autres groupes méritaient d'obtenir les rares et précieuses ressources est l'équivalent de lui demander de cesser de représenter les gens qui l'ont élu.

L'introduction du concept de solidarité ministérielle dans la gouvernance des conseils scolaires constitue une rupture du rôle traditionnel des conseillers scolaires et si on met ce changement en oeuvre, il pourrait grandement nuire au débat démocratique à l'échelon local. Le ministère est en désaccord avec cette interprétation et affirme à l'Assemblée législative que : « Les conseillers scolaires pourraient expliquer à leurs électeurs qu'ils n'ont pas appuyé la décision du conseil et qu'ils sont toujours en désaccord avec cette décision, mais qu'une fois la décision prise, ils doivent la respecter entièrement ». Le ministère place les conseillers scolaires dans une position impossible en affirmant qu'ils peuvent continuer à être en désaccord avec la décision tout en la respectant entièrement. Ce serait prêter le flanc à des accusations d'hypocrisie, eux qui ont été élus pour représenter et défendre les intérêts de leurs électeurs.

s. 218(4)(e) renforce notre interprétation selon laquelle le projet de loi 177 paralysera le débat démocratique local en stipulant que le seul le président du conseil pourra agir à titre de porte-parole du conseil. Tout en reconnaissant qu'il est souhaitable que les communications destinées au public soient cohérentes, nous nous opposons à l'idée que les communications du conseil ne devraient pas refléter la dissidence dans les cas où certaines décisions ont fait l'objet d'une forte opposition. Lorsque les décisions du conseil font l'objet d'une forte opposition régionale ou autre, les conseillers scolaires qui se sont opposés à une résolution ont le devoir de continuer à se battre pour des enjeux qui, dans bien des cas, sont des dossiers sur lesquels ils ont fait campagne. Les débats sur les fermetures d'écoles sont un bon exemple : les conseillers scolaires représentant un district du centre-ville peuvent se battre pour empêcher des fermetures d'écoles alors que les ressources sont transférées dans des districts de banlieue et on ne peut leur demander de demeurer silencieux lorsque le conseil prend la décision de fermer une école de leur juridiction. Le faire, c'est les couper de leurs électeurs et provoquer leur échec politique.

Il est aussi déraisonnable de demander aux conseillers scolaires de s'abstenir de s'ingérer dans la gestion quotidienne du conseil par ses dirigeants et son personnel. Le problème de cette clause est le terme s'ingérer. Les conseillers scolaires ont le devoir de se porter à la défense des intérêts de leurs électeurs et dans bien des cas, il s'agit d'enjeux locaux portant sur des élèves spécifiques dans des écoles spécifiques. Il arrive que des électeurs ne se sentent pas aptes à présenter leur cause devant des dirigeants comme le directeur de l'école et qu'ils demandent à leur conseiller scolaire de servir d'intermédiaire.

s. 218.1 (e) pourrait être interprété comme une exigence faite aux conseillers scolaires de s'abstenir de jouer le rôle qui est traditionnellement le leur. Nous espérons que là n'est pas l'intention du projet de loi 177 et nous demandons au gouvernement d'établir clairement que les

conseillers scolaires peuvent continuer à agir comme défenseurs de leurs électeurs en faisant des demandes en leur nom et en les aidant à défendre leur cause. Nous suggérons qu'il ne s'agirait alors pas d'une ingérence dans les affaires du conseil, mais d'une façon d'en faciliter la gestion.

La suggestion à l'effet que les conseillers scolaires pourraient se voir interdire toute ingérence dans la gestion au jour le jour du conseil doit aussi être revue à la lumière du rôle joué par les conseillers scolaires dans les relations de travail. Les conseils doivent ratifier et, dans certains cas, négocier des conventions collectives, embaucher et congédier du personnel et gérer des procédures de grief ou, dans certains conseils, d'autres types d'appels. Cette clause semble impliquer que les conseillers scolaires devront dorénavant s'abstenir de jouer ce rôle qui est traditionnellement le leur. Le projet de loi 177 n'établit pas clairement quel doit être le rôle des conseillers scolaires dans le domaine des relations de travail. Si l'intention du projet de loi est d'exclure totalement les conseillers scolaires de toute intervention dans les relations de travail, nous suggérons que cette intention soit clairement établie de façon à ce que nous, comme les autres groupes touchés par cette mesure, puissions commenter cet aspect particulier du projet de loi.

Comme syndicat représentant du personnel de soutien, nous redoutons que les amendements proposés à s. 218.1 feront en sorte que nous ne serons plus en mesure de recruter des conseillers scolaires pour prendre part à des campagnes dont nous pensons qu'elles contribueront à l'amélioration de la vie au travail de nos membres et de l'environnement d'apprentissage des élèves et des enseignants. Par exemple, la sous-traitance des services d'entretien a, à notre avis, contribué à la détérioration des conditions d'apprentissage. Certains conseillers scolaires siégeant à un conseil où ces services ont été donnés à des sous-traitants sont de cet avis. Un conseiller scolaire qui tente de convaincre ses collègues que ces services devraient être ramenés à l'interne agira donc à l'encontre de 218.1 et pourtant il ne fera que se porter à la défense des intérêts de ses électeurs en faisant la promotion d'un service d'entretien ménager assuré à l'interne.

La démocratie locale se porte mieux lorsqu'elle est soutenue par un débat public informé et vigoureux. Les communautés scolaires doivent entendre les opinions des conseillers scolaires même lorsqu'ils sont en désaccord avec les politiques et les décisions des conseils. Les décisions des conseils qui ont été controversées ou qui ont suscité un vif débat public devraient pouvoir être révisées, mais le projet de loi semble prendre pour acquis qu'une fois une décision prise par un conseil, il n'y a plus de retour en arrière possible. La ministre dit : « Ce que nous tentons de faire, est de créer un mouvement homogène pour que tous continuent à aller de l'avant une fois une décision prise par un conseil ». Qui pourra continuer à parler au nom des gens qui ont été lésés par une décision d'un conseil ? Le projet de loi 177 va trop loin en demandant aux conseillers scolaires de souscrire à un mouvement homogène vers l'avant, même lorsque leurs électeurs ont été lésés par une décision du conseil.

Règlement d'intérêt provincial et indicateurs du succès des élèves

L'exigence faite aux conseils de présenter des budgets équilibrés a déjà représenté un défi de taille pour les gens qui se débattent pour assurer des services répondant aux divers besoins des élèves et des communautés avec les ressources limitées qu'ils reçoivent du gouvernement.

Demander maintenant que les conseillers scolaires soient responsables de l'évaluation controversée de la réussite des élèves alors qu'ils n'ont aucun contrôle sur les ressources financières fera en sorte que le travail de conseiller scolaire deviendra à toutes fins pratiques impossible à réaliser.

Le gouvernement veut utiliser les pouvoirs que lui conférera le projet de loi 177 pour présenter un règlement d'intérêt provincial qui, sous l'article 169.1(1)(a) de la loi, ferait en sorte que les conseillers scolaires sont responsables de l'atteinte des cibles fixées pour les résultats aux tests de l'OQRE. Cette controversée méthode d'évaluation de la performance des élèves a soulevé l'ire des fédérations d'enseignants et nous partageons l'opinion selon laquelle un test uniformisé n'est pas une bonne façon de déterminer si l'école publique réussit à donner aux élèves les outils dont ils auront besoin pour réussir dans la vie. Attacher encore plus d'importance aux tests de l'OQRE qu'ils n'en ont en ce moment, par exemple en menaçant d'imposer une supervision provinciale en cas d'incapacité à atteindre les cibles fixées, pourrait mener à des pratiques encore plus douteuses de la part des conseils qui seraient alors tentés de gonfler les résultats aux tests, ce qui n'apporterait absolument rien aux élèves.

Le document de consultation du gouvernement sur les possibles variations des règlements d'intérêt provincial affirmait qu'il n'avait pas l'intention de ne se fier qu'aux tests de l'OQRE comme déclencheur d'une supervision provinciale de la gestion d'un conseil. Le document proposait d'autres possibles déclencheurs qui sont tous liés d'une façon ou d'une autre à la réussite des élèves et qui, en aucun cas, ne justifient une intervention du gouvernement sous prétexte que des cibles n'ont pas été atteintes. Par exemple, l'activité physique quotidienne ou le recours aux soutiens en encadrement sont des indicateurs intéressants, mais nous ne croyons pas qu'il faille les ajouter aux critères de déclenchement d'une supervision provinciale.

Bien que nous soyons tentés de proposer nos propres déclencheurs, notre conclusion demeure qu'il s'agit d'une façon de faire erronée. L'hésitation du gouvernement à n'utiliser que les résultats aux tests de l'OQRE devrait l'avoir mené à la même conclusion. Tenter d'élargir la gamme des déclencheurs pour y inclure des indicateurs de la performance des élèves plus larges ou plus controversés constitue une voie que le gouvernement devrait éviter. Il est de notoriété publique que les promoteurs du libre choix et de diverses réformes associées à la droite ont recours à des données quantitatives dans leurs campagnes de lobbying en faveur du financement public des écoles privées. Plus le gouvernement a recours à des données quantitatives pour servir d'indicateurs, plus il donne des munitions à ces groupes de pression. Bien que nous ne contestions pas le fait qu'il faut des indicateurs objectifs pour mesurer la réussite des élèves, nous ne croyons pas que ces indicateurs sont suffisamment révélateurs de la véritable réussite des élèves pour qu'ils soient utilisés comme déclencheurs d'une intervention de la province dans la gestion des conseils scolaires. L'importance accordée à ces indicateurs est démesurée, ce qui va à l'encontre du développement d'indicateurs plus significatifs de la réussite des élèves et des succès des conseils au service de sa collectivité.

La proposition consistant à accorder au Conseil des ministres le pouvoir de mettre en oeuvre une réglementation de cette importance sans en référer à l'Assemblée législative est aussi préoccupante. Elle contribue à donner l'impression que le projet de loi 177 ne vise pas la mise en place des conditions permettant un débat informé et en profondeur.

Il est clair que le projet de loi 177 fera en sorte que les conseillers scolaires seront des partenaires moins engagés dans la mission éducative que nous partageons tous. Ils deviendront moins sensibles aux besoins de leurs électeurs et moins en mesure de participer en leur nom aux grandes comme aux petites campagnes. Pendant cette période de révision des partenariats en éducation, les conseillers scolaires ont besoin de plus de soutien et d'encouragement – même à se présenter à un poste de conseiller – que ce que propose le projet de loi. Nous nous opposons fortement à l'idée que le gouvernement a besoin des pouvoirs que lui confère le projet de loi pour atteindre les objectifs que nous partageons tous, soit la promotion et l'amélioration de la réussite et du bien-être des élèves. Nous demandons instamment au gouvernement de retirer ce projet de loi et de retourner à sa planche à dessin afin de trouver des façons plus adéquates de soutenir et de maintenir l'engagement des conseillers scolaires au sein de notre système d'éducation.

SEPB491