



Association des cadres
des collèges du Québec

LA FORCE
D'UNE ASSOCIATION



**Mémoire présenté dans le cadre
de la consultation ministérielle**

sur

***La démocratie et la gouvernance
des commissions scolaires***

Février 2008

L'ACCQ est une association professionnelle à but non lucratif fondée en 1972 et incorporée en 1974 en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*. Présente dans tous les cégeps et dans toutes les régions du Québec, elle s'est donné pour mission première de promouvoir et de défendre les intérêts socio-économiques de ses membres tout en favorisant leur développement professionnel. Elle entend aussi faire valoir l'expertise des cadres auprès du public par le biais de mémoires et d'avis divers.

L'Association entretient des liens privilégiés avec les ministères concernés par les politiques de personnel et les relations du travail. Elle discute notamment avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le Conseil du trésor afin d'obtenir, pour les cadres, de meilleures conditions d'emploi et une amélioration des régimes de retraite et d'assurance.

Seule représentante légalement autorisée, l'ACCQ est le porte-parole officiel des cadres des collèges auprès du gouvernement, des organismes du secteur de l'éducation et des médias pour toutes les questions ayant trait à leurs intérêts socio-économiques. Par son engagement social, elle entend, d'une part, concourir à la vitalité et à la qualité du réseau collégial et, d'autre part, projeter auprès des associations professionnelles et des décideurs publics l'image d'une association dynamique et engagée.

Fortement concernée par l'éducation, l'ACCQ offre ses vues, son expérience et son savoir pour permettre de mieux orienter les transformations qui secouent constamment le monde de l'éducation et, par le fait même, pour aider à accroître la réussite scolaire. L'ACCQ s'inscrit ainsi comme une intervenante légitime dans le débat entourant l'avenir de l'éducation au Québec.

Madame la Ministre, nous sommes heureux de pouvoir contribuer à la réflexion collective que vous avez soulevée sur la question de la démocratie et de la gouvernance des commissions scolaires. Nous croyons que notre expérience au niveau du réseau collégial peut servir dans la recherche de solutions durables applicables au contexte des commissions scolaires.

INTRODUCTION

Le contexte

La faible participation aux dernières élections scolaires a relancé le débat sur l'avenir des commissions scolaires au Québec.

Rappelons que le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) s'exprimait ainsi dans son rapport sur la démocratie scolaire en décembre 2006 :

« Le Conseil clame l'urgence d'agir pour renforcer le gouvernement scolaire. Il lui importe que les efforts à investir en ce sens soient enclenchés dans les plus brefs délais afin d'en mesurer les effets à l'issue même des prochaines élections scolaires, lesquelles se tiendront vraisemblablement en 2007. Néanmoins, le Conseil est aussi d'avis que si, en dépit des efforts déployés, le faible taux de participation électorale devait se maintenir, le débat méritera d'être rouvert, cette fois pour trouver, ni plus ni moins, une solution de rechange viable au gouvernement scolaire. »

Le présent débat n'est donc pas surprenant compte tenu que le taux de participation aux élections scolaires a poursuivi sa chute de 8,4 % qu'il était en 2003 à 7,7 % en 2007. Qui plus est, sur les 1 305 circonscriptions électorales, plus de 850 commissaires ont été élus par acclamation, sans compter que 13 circonscriptions n'ont pas eu de candidats.

Le débat déclenché par le caractère lacunaire de la démocratie scolaire ne porte pas uniquement sur le gouvernement scolaire mais entraîne dans sa foulée un questionnement sur l'existence même des commissions scolaires telles qu'elles sont structurées et organisées.

Deux questions bien distinctes sont posées :

- une première portant sur l'existence de la commission scolaire comme instance politique avec des commissaires élus au suffrage universel;
- la deuxième portant sur la pertinence de maintenir la commission scolaire comme palier intermédiaire entre le MÉLS et les établissements.

PREMIÈRE PARTIE

Doit-on maintenir les commissions scolaires comme palier intermédiaire entre le MÉLS et les établissements?

Une recommandation à l'effet de maintenir ou non les commissions scolaires comme palier intermédiaire entre le MÉLS et les établissements aurait nécessité une analyse approfondie et exhaustive des impacts potentiels. Conséquemment, n'ayant pas accès à l'ensemble des données pertinentes, l'ACCQ ne se prononce pas sur cette question par le biais du présent mémoire.

DEUXIÈME PARTIE

Doit-on maintenir la structure politique actuelle des commissions scolaires avec des commissaires élus au suffrage universel?

Le constat de faiblesse de l'actuelle démocratie scolaire justifie en soi que la question soit abordée.

Dans les faits, depuis la mise en place de l'actuel mode de gouvernance des commissions scolaires, le système d'éducation du Québec a bien évolué : les universités et les cégeps ont été créés et se sont développés. La gouvernance de ces autres réseaux n'est d'ailleurs pas basée sur l'élection de dirigeants au suffrage universel.

Sur la base de notre expérience au sein du réseau des collèges, nous recommandons de modifier le mode de gouvernance des commissions scolaires, en les transformant en conseils scolaires dirigés par un conseil d'administration inspiré du modèle des collèges.

Caractéristiques générales du modèle proposé

La commission scolaire que nous proposons de désigner sous le vocable de **conseil scolaire** serait dirigé par un conseil d'administration composé sur un modèle semblable à celui des cégeps :

- a) cinq personnes nommées par le ministre et choisies comme suit : deux après consultation des groupes socio-économiques du territoire principalement desservi par la commission scolaire, une parmi celles proposées par les commissions scolaires de ce territoire, une parmi celles proposées par les collèges de ce territoire et une parmi celles proposées par le conseil régional des partenaires du marché du travail de la région où est située la commission scolaire;
- b) deux personnes nommées par le ministre et choisies au sein des entreprises de la région œuvrant dans les secteurs d'activités économiques correspondant aux programmes d'études professionnelles mis en œuvre par la commission scolaire;
- c) deux titulaires du diplôme d'études de niveau secondaire ne faisant pas partie des membres du personnel de la commission scolaire et qui ont terminé leurs études à la commission scolaire, l'un détenteur d'un DES et l'autre d'un DEP, nommés par les membres du conseil en fonction;
- d) deux parents d'étudiants de la commission scolaire ne faisant pas partie du personnel de cette dernière, élus à la majorité des voix exprimées par leurs pairs réunis en assemblée générale;

- e) provenant tous de la commission scolaire et respectivement désignés par leurs pairs :
 - un ou deux représentant(e)s du personnel d'encadrement;
 - un ou deux enseignants;
 - un professionnel non enseignant;
 - un membre du personnel de soutien.

- f) un élève de 5^e secondaire ou inscrit en dernière année à un programme d'études professionnelles (DEP) de la commission scolaire, nommé par les membres du conseil en fonction.

Durée des mandats

Les membres visés dans les paragraphes a), b), c) et e) sont nommés pour une période d'au plus trois ans. Ceux visés aux paragraphes d) pour une période maximale de deux ans et celui visé au paragraphe f) pour un mandat d'un an.

Nous analysons maintenant ce modèle en fonction de son impact sur :

- la démocratie;
- la taxe scolaire;
- les limites territoriales;
- l'organisation et les ressources humaines;
- l'aspect budgétaire;
- les services éducatifs.

1^{er} aspect — La démocratie

Démocratie de type participative et non représentative.

Des représentants du milieu et des partenaires sont désignés au conseil d'administration par le ministre selon des modalités similaires à celles prévalant dans les collèges. Les autres représentants sont quant à eux désignés par leurs pairs.

2^e aspect — La taxe scolaire

La détermination d'un taux de taxe scolaire et la perception de cette taxe par la commission scolaire ne peuvent être maintenues selon le principe cher à notre société de « non taxation sans représentation ». Le MÉLS devra remplacer cette source de revenus et il est difficile d'imaginer qu'un gouvernement décide sans difficulté d'augmenter les impôts pour remplacer 1,8 milliard de taxes locales afin de disposer des ressources pour assurer aux commissions scolaires les subventions de remplacement de la taxe scolaire.

Ici réside l'essentiel du problème relié à la solution que nous proposons :

Comment politiquement faire comprendre et accepter à la population qu'une augmentation d'impôt est nécessaire pour remplacer une taxe scolaire locale qui disparaît?

Une solution permettrait d'éviter un tel bouleversement dans le régime fiscal québécois.

Rappelons que les revenus issus de la taxe scolaire actuellement perçue par les commissions scolaires ne sont désormais plus affectés à des priorités locales ou à des projets locaux. Depuis déjà plusieurs années, ces revenus locaux couvrent des dépenses autrefois assumées par le financement ministériel, ils n'ont plus aucun caractère local. Soulignons également qu'en conséquence presque toutes les commissions scolaires imposent un même taux de taxation de 0,35 \$ du 100 \$ d'évaluation.

Nous considérons que les taux actuels de la taxe scolaire locale pourraient être gelés (pendant une période à déterminer) par décision gouvernementale et que le gouvernement pourrait, par loi, charger les municipalités de percevoir cette taxe sur leur territoire et de retourner le fruit de celle-ci au ministère de l'Éducation pour qu'il l'injecte dans le réseau des commissions scolaires.

Dans ce contexte les municipalités ne seraient qu'un agent percepteur au service du gouvernement comme le sont toutes les entreprises du Québec en matière de déductions à la source.

Cette approche évite un bouleversement fiscal, maintient les ressources disponibles et réduit même le coût de perception car celle-ci se ferait lors du même envoi que la taxe municipale.

3^e aspect — Les limites territoriales

Cette approche respecte les territoires actuels des commissions scolaires.

4^e aspect — L'organisation et les ressources humaines

Outre la disparition du conseil des commissaires remplacé par un conseil d'administration, il y a très peu d'impact.

5^e aspect — L'aspect budgétaire

Réduction des coûts à la suite du remplacement du conseil des commissaires par un conseil d'administration basé sur le bénévolat.

6^e aspect — Les services éducatifs

Le rôle des services éducatifs et des établissements concernant les aspects pédagogiques demeure le même.

Opter pour une gouvernance du même type que celle appliquée aux autres réseaux d'établissements d'éducation (collégiaux et universitaires) en remplaçant le conseil des commissaires élus par un suffrage universel auquel participe moins de 10 % de la population par un conseil d'administration semblable à celui prévu par la *Loi des collèges* nous apparaît la meilleure solution à la panne de démocratie que vit le réseau des commissions scolaires.

Notre expérience de 40 ans dans le réseau collégial nous confirme que ce modèle a fait ses preuves, qu'il est viable, qu'il est efficace et certainement aussi, sinon plus représentatif que l'actuel conseil des commissaires. Bref, l'ensemble de la communauté concernée se trouve impliqué par des voies différentes et plus efficaces.

C'est pourquoi nous recommandons :

- ① Que le mode de gouvernance des commissions scolaires soit modifié par l'abolition du conseil des commissaires élus au suffrage universel et son remplacement par un conseil d'administration inspiré du modèle des collèges.
- ② Que ce conseil soit composé de :
 - a) cinq personnes nommées par le ministre et choisies comme suit : deux après consultation des groupes socio-économiques du territoire principalement desservi par la commission scolaire, une parmi celles proposées par les commissions scolaires de ce territoire, une parmi celles proposées par les collèges de ce territoire et une parmi celles proposées par le conseil régional des partenaires du marché du travail de la région où est située la commission scolaire;
 - b) deux personnes nommées par le ministre et choisies au sein des entreprises de la région œuvrant dans les secteurs d'activités économiques correspondant aux programmes d'études professionnelles mis en œuvre par la commission scolaire;
 - c) deux titulaires du diplôme d'études de niveau secondaire ne faisant pas partie des membres du personnel de la commission scolaire et qui ont terminé leurs études à la commission scolaire, l'un détenteur d'un DES et l'autre d'un DEP, nommés par les membres du conseil en fonction;
 - d) deux parents d'étudiants de la commission scolaire ne faisant pas partie du personnel de cette dernière, élus à la majorité des voix exprimées par leurs pairs réunis en assemblée générale ;
 - e) provenant tous de la commission scolaire et respectivement désignés par leurs pairs :
 - un ou deux représentant(e)s du personnel d'encadrement;
 - un ou deux enseignants;
 - un professionnel non enseignant;
 - un membre du personnel de soutien.
 - f) un élève de 5^e secondaire ou inscrit en dernière année à un programme d'études professionnelles (DEP) de la commission scolaire, nommé par les membres du conseil en fonction.

Durée des mandats

Les membres visés dans les paragraphes a), b), c) et e) sont nommés pour une période d'au plus trois ans. Ceux visés aux paragraphes d) pour une période maximale de deux ans et celui visé au paragraphe f) pour un mandat d'un an.

Concernant la taxe scolaire actuelle :

- ③ Que les taux actuels de la taxe scolaire locale soient gelés (pour une période à déterminer) par le gouvernement.
- ④ Que le gouvernement charge les municipalités de percevoir cette taxe sur leur territoire.
- ⑤ Que les municipalités ne soient qu'un agent percepteur qui retourne le fruit de la taxe scolaire au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport qui l'injecte dans le réseau des commissions scolaires.