

2008



MÉMOIRE

**Réflexion sur la démocratie et la
gouvernance des commissions scolaires**

Réseau des carrefours
jeunesse-emploi du Québec

Document remis à la ministre
de l'Éducation, du Loisir et du
Sport le 19 février 2008

Mise en contexte

Dans le cadre de la réflexion sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires, nous tenons tout d'abord à remercier la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, de faire appel au Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec afin d'enrichir le débat sur ce sujet fort important. Malgré le fait que notre organisme n'ait nullement la prétention d'être un expert en ce qui a trait aux commissions scolaires, nous sommes toutefois heureux d'avoir l'occasion d'exprimer notre avis. Nous vous proposons, à cet effet et compte tenu du temps restreint qui nous a été alloué pour la rédaction de notre position, de concentrer nos interventions aux seules thématiques qui encadrent nos relations avec les commissions scolaires en tant que promoteur jeunesse. Dans cette perspective et comme nous n'avons pas pu tenir une consultation générale approfondie auprès de nos membres, ce mémoire vous présentera nos avis sur les deux thèmes suivants : le rôle éducatif, social, culturel et économique des commissions scolaires et la démocratie scolaire.

Introduction

Au Québec, les commissions scolaires existent depuis 1845 et propose comme modèle celui d'un gouvernement local, jumelant vie politique, pouvoir de taxation, juridiction sur un territoire propre et imputabilité de ses représentants élus au suffrage universel. Elles ont comme principales responsabilités l'éducation, le partage des ressources, l'offre de services à la communauté et le développement économique. Pour sa part, le Réseau des carrefours jeunesse-emploi regroupe, soutient et représente les carrefours jeunesse-emploi à travers le Québec, ces derniers ayant comme mission d'accompagner et de guider les jeunes adultes de 16 à 35 ans dans leurs démarches d'insertion sociale et économique. Ensemble, les carrefours et les commissions scolaires développent des partenariats qui facilitent la mise en place d'activités, d'actions et de projets structurants pour les jeunes.

Le débat entourant l'existence même des commissions scolaires n'est pas nouveau, mais il a dernièrement été propulsé sur la scène publique à cause, notamment, du très faible taux de participation aux dernières élections scolaires de novembre. Cependant, outre l'aspect démocratique et de gouvernance, il est important pour nous de souligner l'importance de l'aspect social de ces dernières. Cet aspect nous amène d'ailleurs à poser ce constat : les commissions scolaires sont des institutions pertinentes, voire même essentielles pour assurer un meilleur avenir à nos enfants.

En conséquence, la mission des commissions scolaires mérite d'être mieux connue de nos décideurs publics et de la population en général. Les discours actuels sont souvent axés sur des aspects techniques, tels que le transport des élèves et/ou la gestion des bâtiments et des infrastructures. Or, d'autres aspects comme les services à la communauté sont souvent évincés du débat. Cette partie de la mission représente pourtant à nos yeux un des éléments primordiaux à mettre en valeur et qui, en aucun cas, ne pourrait être confiée à d'autres instances. Il s'agit d'un aspect structurant qui permet la création de liens entre les divers acteurs communautaires, économiques, culturels et sociaux d'une région, ces derniers entourant le cheminement cohérent des élèves.

En somme, le Réseau des carrefours jeunesse-emploi s'intéresse davantage aux relations qu'entretiennent les commissions scolaires avec leur communauté. En tant que partenaires de la réussite des jeunes, nous sommes d'avis que les commissions scolaires ne démontrent pas assez publiquement cet aspect relationnel de leurs activités, un aspect essentiel pour assurer la continuité des services.

C'est donc dans la perspective de mettre en lumière cet aspect relationnel que le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec vous présente son mémoire sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires. Nous élaborerons en premier lieu notre opinion sur le rôle « social » des commissions scolaires et aborderons ensuite la question de la démocratie scolaire. Nous vous présenterons finalement nos conclusions générales.

La pertinence du rôle éducatif et social des commissions scolaires

Depuis maintenant quelques mois, les commissions scolaires (CS) sont, au Québec, les victimes d'une série d'attaques en règle de la part d'un certain nombre d'acteurs sociaux et politiques. Certains d'entre eux vont même jusqu'à exiger le démantèlement des CS et le transfert de leurs responsabilités aux municipalités. L'argument utilisé est simple, parfois même simpliste; pourquoi confier à une structure aussi complexe, désuète et coûteuse le simple mandat de transporter des enfants à l'école et de réparer des bâtiments scolaires? La réponse se résume en quelques mots : les commissions scolaires font beaucoup plus que cela. Nous sommes d'avis que de minimiser par ignorance ou par intérêt politique le rôle des CS au Québec relève de la démagogie et d'une tentative de faire-valoir politique tout à fait discutable et contraire à l'intérêt public.

Il est vrai que le faible taux de participation aux dernières élections scolaires doit conduire à une réflexion collective sur les façons d'améliorer le mécanisme de consultation de ces institutions. Toutefois il y lieu de se demander depuis quand le taux de participation à une consultation publique est-il devenu proportionnel à la pertinence ou non de la question soumise. En somme qu'il y ait eu 7,9% ou 99% de participation populaire aux dernières élections scolaires ne fait pas des CS des institutions moins ou plus importantes qu'auparavant.

Pour nous les commissions scolaires sont des partenaires de la plus haute importance dans la réalisation de notre mission d'insertion et de réinsertion sociale et économique des 16-35 ans. Au-delà de la gestion des bâtiments et du transport scolaire, elles ont aussi le mandat de contribuer au développement social et économique de la population. C'est d'ailleurs grâce à ce mandat des CS et au partenariat que nous avons développé localement avec elles que nous réussissons chaque année à sortir du cercle de l'exclusion des centaines de jeunes.

Le nombre d'exemples de projet conjoint CJE/CS au niveau local est impressionnant et démontre l'intérêt commun, qui anime nos deux organisations en faveur du développement du plein potentiel de notre jeunesse. Que ce soit pour lutter conjointement contre le décrochage scolaire, pour limiter l'exode des jeunes des régions, pour prévenir l'absentéisme ou pour intervenir auprès des familles défavorisées; l'horizon de notre collaboration avec les CS est très étendu.

Sur le plan national, la présence d'une fédération regroupant l'ensemble des CS nous a été d'un grand secours quand est venu le temps d'orchestrer sur l'ensemble du territoire le Défi de l'entrepreneuriat jeunesse ainsi que le projet *IDÉO 16-17*, deux mesures importantes de la *Stratégie jeunesse* du gouvernement du Québec.

Pour conclure, nous pouvons affirmer que nos membres sont à même de constater au quotidien les efforts consentis par les CS afin de participer au développement social, culturel et économique de la population du Québec. Bien évidemment, tout n'est pas toujours rose dans nos relations avec les commissions scolaires. Parfois certaines d'entre elles font la sourde oreille à nos offres de partenariat, décide d'ignorer d'éventuelles contributions de notre part à la réussite de leur mission ou sont tout simplement difficiles d'accès. Les recommandations qui suivront serviraient d'ailleurs à contrer ce phénomène, qui témoigne d'une inégalité dans l'implication sociale des commissions scolaires et de leurs représentants.

Recommandations du RCJEQ

Comme le mentionne la Fédération des commissions scolaires du Québec dans sa position concernant la démocratie et la gouvernance des CS ainsi que le document de la Commission scolaire de Montréal, les établissements scolaires ne peuvent agir seuls. En effet, les enfants vivent des réalités différentes et ont des besoins distincts. Face à un manque de ressources et une complexification des besoins, les seules ressources des écoles ne suffisent plus à la réussite des élèves. Ces dernières doivent donc être ouvertes sur leur milieu et aux acteurs concernés dont l'apport est maintenant essentiel au succès des élèves.

En conséquence, la commission scolaire et son représentant élu se doivent d'agir en tant que mobilisateur et courroie de transmission pour favoriser, voire implanter, des partenariats locaux. De manière à favoriser ces partenariats, il est nécessaire qu'un plan d'action global et concerté soit mis en place par les commissions scolaires, lequel contiendrait les rôles et responsabilités de chacun des acteurs et le détail des attentes et besoins des commissions scolaires et des écoles face à la communauté.

Comment favoriser la concertation et l'application au concret de mesures de réussite éducative collectives et locales ?

Les commissions scolaires doivent faire preuve de leadership dans l'élaboration d'un plan stratégique qui témoignera d'une vision globale et d'actions concertées et doivent orchestrer une mobilisation commune autour de ce plan. Ce sont les commissaires scolaires qui en assureront la promotion et l'application. Ce plan, qui se veut être fait de façon concertée avec le milieu devra répondre aux enjeux locaux, tout en respectant le plan national de programme scolaire.

Qui plus est, il faut définir de façon claire les différents rôles et responsabilités de chacun puisque la structure actuelle est complexe. Il faut que les mandats de chacune des ressources impliquées en éducation et dans le développement social des élèves soient définis dans ce plan. Ainsi, chacun connaîtra son rôle et les attentes des autres acteurs envers lui. Il s'agit, autrement dit, d'un engagement commun envers la réussite éducative des enfants.

En somme, la loi actuelle n'est pas assez claire quant à la définition des rôles de la commission scolaire, et plus précisément, son rôle social, ce qui laisse une trop grande place à l'interprétation et occasionne des abus, des glissements dangereux, de l'incompréhension et de l'inaction et ce, au profit de groupes d'intérêt

corporatistes divers. Le plan d'action concerté devra mettre en lumière ces définitions et les responsabilités de chacun, de manière à favoriser les échanges et ainsi contribuer au travail commun vers une même cible, la réussite des enfants.

Le RCJEQ recommande que soit inscrit dans la Loi sur l'instruction publique le rôle de développement social, culturel et économique des collectivités locales et régionales des commissions scolaires. Le commissaire, en tant que représentant politique aurait ainsi le devoir d'informer et d'accompagner les acteurs concernés, et ce, selon la vision globale et concertée.

Le RCJEQ recommande dans ce sens, l'allocation de ressources supplémentaires.

Le RCJEQ recommande de plus, que les commissions scolaires soient mandatées d'instituer un plan d'action global et concerté avec l'école et les acteurs scolaires concernés, et ce, dans le respect du plan stratégique national du MELS. Ce plan servira de guide et de balises pour tous les acteurs et partenaires de la réussite scolaire, sans oublier les centres de formation professionnelle et l'éducation aux adultes. Cette fonction devra, de plus, être clairement inscrite dans la Loi sur l'instruction publique.

Le RCJEQ recommande finalement que soit défini le rôle des acteurs communautaires concernés par la réussite des élèves dans le plan stratégique concerté.

Comment enrichir le travail des commissaires scolaires ?

En lien avec la vision globale, résultat du plan stratégique de la commission scolaire, il faut donner comme mandat aux commissaires scolaires élus (le politique), le pouvoir d'intervenir auprès de l'école avec comme document à l'appui l'engagement social sur lequel tous se sont entendus. Il faut donc, par des moyens accrus, donner le pouvoir aux commissaires scolaires de véhiculer les outils du plan stratégique en lien avec la vision globale. Le commissaire scolaire étant le porteur de la vision de la CS et de son plan, il agit en tant qu'agent social, garant du développement social des commissions scolaires, des écoles et des élèves.

Le commissaire scolaire a aussi comme mandat et obligation de faire circuler les décisions et prises de position de la commission scolaire auprès des parents. Il a donc un devoir de reddition de compte auprès d'eux. La reformulation de la Loi sur l'instruction publique devra inscrire ce devoir d'informer et d'accompagner les parents afin de contrer le phénomène actuel des parents décrocheurs.

Le RCJÉQ recommande que le plan stratégique définisse clairement les rôles et responsabilités de chacun afin de limiter les interprétations et les abus qui s'ensuivraient. La loi sur l'instruction publique, devrait, en conséquence, inscrire les rôles et responsabilités de chacune des instances « scolaires ». En outre, que les pouvoirs des établissements et ceux de la commission scolaire soient partagés plus harmonieusement et de façon plus flexible.

Le RCJÉQ recommande que soit inscrit dans la Loi le rôle des commissaires scolaires d'informer et d'accompagner les parents. Un budget plus accru en cette matière devrait d'ailleurs être octroyé pour favoriser la démocratie et la visibilité des actions et décisions des commissions scolaires.

Démocratie scolaire

Les commissions scolaires gèrent de nos jours un budget frôlant les 9 milliards de dollars. Ce montant représente, en comparaison, à l'équivalent de 1/6 du budget total de l'État québécois. Ces sommes proviennent, en majeure partie, des taxes scolaires. Avec une telle enveloppe, il est clair que la question de la gouvernance des CS se pose.

En premier lieu, nous devons considérer l'aspect particulier du modèle démocratique des commissions scolaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, on mesure souvent le niveau de démocratie par le taux de participation. Or, une démocratie telle que celle des CS n'est pas seulement tributaire d'un seul paramètre. La démocratie scolaire québécoise possède en effet les attributs d'une démocratie représentative et participative. Représentative parce que les commissaires scolaires sont élus au suffrage universel et représentent donc la voix des citoyens et citoyennes. Participative parce que plus de 20 000 personnes sont élues par leurs pairs pour siéger sur les conseils d'établissement et parce que plusieurs parents s'impliquent directement dans divers comités. Le modèle des commissions scolaires nous démontre donc, qu'au contraire d'un autre palier de gouvernance, il y a une plus grande participation directe des acteurs concernés par leurs milieux, ce qui, en soit, représente un aspect non négligeable lorsque l'on s'intéresse à une probable réforme du mode de gouvernance. Mettre en place des moyens pour encourager une plus grande participation est toutefois très souhaitable, notamment au niveau des parents.

En second lieu, nous devons nous interroger sur la question de l'éligibilité et le droit de vote. Certains voudront limiter le droit de vote aux seules personnes directement concernées par l'éducation des enfants. Pour nous, il n'est nullement question de retirer le droit de vote à ce type d'élection à aucun citoyen ou citoyenne qui paye de façon

directe ou indirecte des taxes scolaires. Même si le taux de participation est faible, il nous semble contraire à la notion de démocratie représentative d'accorder le droit de vote uniquement à ceux qui participent à la vie de cette structure. Rappelons d'ailleurs que le modèle des commissions scolaires encourage déjà une démocratie participative. Le principe de « *no taxes without representation* » demeure donc essentiel de par l'aspect d'imputabilité qu'il impose face à la gestion de tels budgets. Nous tenons à rappeler qui plus est que la réussite de nos enfants est une question collective pour laquelle tous et chacun sont mis à contribution.

Conclusion

Somme toute, le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec considère que le discours actuel sur la scène publique de certains acteurs, en ce qui a trait aux commissions scolaires, fait foi de négligence cynique. Nous avons tenté, dans ce court mémoire, de vous démontrer que le sujet est beaucoup plus alambiqué qu'il n'y paraît dans le débat. En effet, même si pour nous la participation démocratique est un paramètre essentiel pour justifier la représentation adéquate des intérêts des Québécoises et Québécois et dans ce cas-ci, de nos enfants, les commissions scolaires, malgré le faible taux de participation aux élections scolaires, ne peuvent être abolies. Pour leur travail essentiel dans la communauté, pour nos relations de coopération indispensable à la réussite éducative des jeunes, pour leur modèle unique de démocratie qui allie représentation et participation directe ainsi que pour leur gestion des aspects techniques, logistiques et budgétaires, les commissions scolaires doivent demeurer. Des améliorations s'imposent, mais en aucun cas il ne faut considérer l'aspect pédagogique et l'aspect du transport et de l'entretien des bâtiments comme des éléments qui peuvent être facilement dissociables et transférables à d'autres paliers comme le suggèrent certains. Pour nous, il est clair que les commissions scolaires agissent avec cohérence en juxtaposant au quotidien ces deux responsabilités tout en contribuant socialement, culturellement et économiquement à la communauté, un précepte essentiel afin d'améliorer la continuité dans les services aux jeunes. Nous en appelons à votre jugement final pour prendre une décision qui restera structurante pour l'intérêt de nos enfants.