

On voit loin pour notre monde

CCE - 060M
C.P. – P.L. 86
Organisation et
gouvernance des
commissions scolaires
DEUXIÈME
VERSION RÉVISÉE



Mémoire de la FQM sur le projet de loi n° 86

**Loi modifiant l'organisation et la
gouvernance des commissions
scolaires en vue de rapprocher
l'école des lieux de décision et
d'assurer la présence des parents
au sein de l'instance décisionnelle
de la commission scolaire**

16 mars 2016



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC) membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services



Table des matières

Préambule	1
1. Préoccupation de la FQM sur la nouvelle gouvernance des commissions scolaires – articles 39 et 40	2
2. La situation préoccupante des écoles de villages et des très petites écoles.....	6
3. Une gestion optimale des infrastructures et des équipements scolaires et municipaux	7
Conclusion	8
Synthèse des recommandations	9

Préambule

Le projet de loi n° 86, déposé à l'Assemblée nationale le 4 décembre 2015, par le précédent ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, M. François Blais, prévoit l'abolition des conseils des commissaires composés de commissaires élus au suffrage universel pour les remplacer par des conseils scolaires formés de parents, de membres de la commission scolaire (CS) et de personnes de la communauté.

Le but visé par le projet de loi est de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire, ce avec quoi la Fédération québécoise des municipalités (FQM) est totalement en accord.

La FQM a toujours milité pour la décentralisation des pouvoirs de décision en ce qui a trait aux services de proximité au bénéfice des citoyens et citoyennes. L'école et les services rendus par les commissions scolaires font assurément partie de ce que la FQM considère être un service de proximité.

La FQM nourrit certaines réserves quant à la nouvelle gouvernance proposée dans le projet de loi, notamment en ce qui concerne la composition du nouveau conseil scolaire, ainsi que le processus d'élection de ses représentants.

Les commentaires de la FQM porteront donc plus précisément sur les articles du projet traitant de la nouvelle gouvernance.

1. Préoccupation de la FQM sur la nouvelle gouvernance des commissions scolaires – articles 39 et 40

1.1 La représentation des élus municipaux au sein des nouveaux conseils scolaires

Le projet de loi n° 86 revoit la gouvernance des commissions scolaires en abolissant la démocratie scolaire pour la remplacer par des conseils scolaires formés de seize membres, et ce, peu importe la taille de la commission scolaire.

Ces conseils seront formés de six parents d'élèves, six personnes de la communauté, un enseignant, un professionnel non enseignant et deux directeurs d'établissement. Chacun de ces sièges possède son propre processus d'élections.

Le processus de sélection des représentants pour les tous les sièges au conseil, à l'exception de ceux de la communauté, sera celui de l'élection par les pairs. Le processus retenu pour élire les six représentants de la communauté est, quant à lui, pour le moins complexe.

Ainsi, comme décrit à l'article 40 du projet de loi, les personnes issues de la communauté seront soit élues au suffrage universel, soit élues par le comité de parents de la commission scolaire. Cette décision revient aux parents d'élèves fréquentant les établissements de la commission scolaire, qui seront consultés par le secrétaire général de celle-ci.

Il est de plus précisé que le seuil nécessaire de parents en faveur de l'élection au suffrage universel des six représentants de la communauté sera déterminé par le gouvernement.

Dans le cas où les parents rejettent l'élection au suffrage universel, selon le seuil déterminé par le gouvernement, devons-nous le rappeler, le projet de loi prévoit que les six sièges soient détenus par des représentants des quatre milieux qui seront élus par les membres du comité de parents, en assemblée générale. Le projet de loi nomme ainsi :

- 1° le milieu de la culture ou des communications;
- 2° le milieu municipal;
- 3° le milieu des employeurs;
- 4° le milieu du sport ou de la santé.

Ainsi, peu importe le scénario retenu par les parents pour procéder à l'élection des représentants de la communauté, aucun siège n'est spécifiquement prévu ni garanti pour les élus municipaux au sein du conseil scolaire.

Pourtant, il est bien inscrit, à l'article 4 du projet de loi, que « l'école est destinée à collaborer au développement social et culturel de la communauté ».

Or, qui est le premier interlocuteur de la communauté, si ce n'est le milieu municipal, en l'occurrence l' élu municipal?

Vers qui l'école se tourne-t-elle pour tout projet de construction et d'amélioration des équipements et d'infrastructures de loisir ou de sport, si ce n'est la municipalité?

Qui est le premier à collaborer avec l'école pour tous projets d'activités parascolaires et communautaires, si ce n'est la municipalité, lors des journées pédagogiques, des semaines de relâche et des congés estivaux?

Qui est le partenaire privilégié dans le maintien des écoles dans les régions rurales et qui s'implique directement et financièrement au maintien de services de garde en milieu scolaire, si ce n'est la municipalité?

Les exemples de collaboration et de partenariat entre les municipalités et les écoles pleuvent ainsi dans toutes les régions du Québec. D'ailleurs le projet de loi, aux articles 79 à 88, propose de favoriser le partage de services et de ressources entre les commissions scolaires et les municipalités.

Pour tenir compte de cette réalité et de la volonté d'accroître la collaboration entre le scolaire et le milieu municipal, la FQM recommande qu'au moins trois sièges soient réservés aux élus municipaux dans chacun des conseils scolaires.

Le FQM recommande que les représentants des élus municipaux soient élus par leurs pairs, au même titre que les autres membres du conseil scolaire.

Recommandation 1

La FQM recommande que le projet de loi prévoie la présence d'au moins trois élus municipaux dans les nouveaux conseils scolaires.

Recommandation 2

La FQM recommande que les représentants des élus municipaux soient élus par leurs pairs comme le sont les représentants des directions d'école ainsi que les représentants du personnel enseignant et non enseignant.

1.2 L'importante superficie des commissions scolaires et les enjeux de proximité, d'occupation et de vitalité des territoires

La FQM souhaite rappeler ici l'importante superficie des territoires couverts par les commissions scolaires actuelles, particulièrement celles situées en région : la CS de la Moyenne-Côte-Nord, 300 kilomètres de Rivière-au-Tonnerre à Natashquan; la CS René-Lévesque, qui longe le littoral sud de la péninsule gaspésienne, de Cap d'Espoir aux plateaux de la Matapédia, entre la baie des Chaleurs et les monts Chic-Chocs, 300 kilomètres; la CS du Littoral, qui s'étend de Kegaska à Blanc-Sablon, incluant Port-Menier (Île Anticosti), 460 kilomètres; pour ne nommer que celles-ci.

Les conseils scolaires seront, selon le projet de loi, tous formés de seize représentants, peu importe la réalité du territoire. Il n'existe donc plus de garantie de représentation territoriale. La FQM a toujours été contre le mur à mur. Ainsi, il est pertinent de se questionner sur la représentativité territoriale des membres des prochains conseils scolaires, selon la réforme envisagée.

De plus, la FQM s'inquiète du fait que, dans le cas où il n'y aurait pas d'élections au suffrage universel, un représentant de la communauté sur les six pourrait ne pas habiter le territoire de la commission scolaire. Ainsi, pour poser sa candidature à l'un de ces postes, le projet de loi prescrit, à l'article 40, modifiant l'article 153.2 de la Loi sur l'instruction publique (LIP) que « toute personne intéressée doit être appuyée par un organisme actif au niveau national ou local dans le milieu pour lequel il pose sa candidature, en plus de répondre aux autres conditions prévues par la présente loi. Un candidat issu de l'un de ces quatre milieux n'a pas à être domicilié ou à résider sur le territoire de la commission scolaire, mais il doit, par le milieu dont il provient, desservir ce territoire. »

La FQM recommande de retirer la dernière phrase du troisième paragraphe de l'article 153.2.

Recommandation 3

En ce qui a trait aux critères d'admissibilité des candidats aux postes réservés aux personnes de la communauté, dont l'élection se fera par le comité de parents, la FQM recommande que soit retirée de l'article 40, modifiant le troisième paragraphe de l'article 153.2 de la LIP, la mention qu'« un candidat issu de l'un de ces quatre milieux n'a pas à être domicilié ou à résider sur le territoire de la commission scolaire, mais il doit, par le milieu dont il provient, desservir ce territoire. »

Rappelons, par ailleurs, que les enjeux liés au développement territorial dans les régions éloignées de la métropole et de la capitale nationale sont de taille et qu'une fusion de commissions scolaires ne pourrait être envisagée comme le laisse présager le projet de loi à l'article 37 modifiant les articles 116 à 121 de la LIP. En effet, le gouvernement peut, par décret, « apporter toute modification au territoire des commissions scolaires ». Sa seule obligation consiste à les consulter.

Ainsi, la FQM tient à redire qu'elle s'opposera à toute fusion de commissions scolaires situées dans les régions du Québec.

La réalité des régions et le manque de prise en compte des particularités des territoires ruraux et éloignés appuient cette position. L'exemple des Cégeps est excellent pour illustrer le manque de sensibilité à la réalité des régions, même si cet élément n'est pas visé par le présent projet de loi. Le frein au démarrage de cohortes d'étudiants en région est une réalité qui fait mal aux régions. Pourquoi nos jeunes doivent-ils toujours quitter leur milieu très tôt pour poursuivre leur étude, même de niveau technique?

Ne pourrions-nous pas prévoir davantage d'offres de formation décentralisées? L'intention du projet de loi est également de rapprocher l'offre de formation à celui des besoins en main-d'œuvre, ce avec quoi la FQM est totalement en accord.

Recommandation 4

La FQM recommande qu'un effort de décentralisation des offres de formations professionnelles et techniques soit fait afin de favoriser une diversité de l'offre dans toutes les régions du Québec.

Recommandation 5

La FQM recommande que cette diversité de l'offre soit accompagnée d'un assouplissement des critères pour permettre les petites cohortes d'étudiants.

2. La situation préoccupante des écoles de villages et des très petites écoles

La FQM est particulièrement préoccupée de la survie des petites écoles et des écoles de village dans cette nouvelle gouvernance. Comment pouvons-nous avoir l'assurance que les intérêts des petits milieux et des petites écoles seront mieux pris en compte et mieux entendus dans ces nouveaux conseils scolaires?

Les membres de la FQM se sont prononcés à plus d'une reprise en conseil municipal, en conseil des MRC, au conseil d'administration de la FQM ainsi que lors de ses assemblées générales annuelles pour la défense des petites écoles et leur reconnaissance en tant que service de proximité, essentiel au dynamisme de tous les milieux.

Le rôle de l'école demeure central pour la vitalité et le dynamisme des villages. La présence d'une école constitue le premier facteur d'attraction et de rétention des familles dans une municipalité après l'emploi.

Comment les petites écoles vont-elles être protégées et défendues sous cette nouvelle gouvernance?

Les membres demandent à la FQM de travailler pour le maintien des élèves dans leur municipalité afin que les communautés s'épanouissent et que les jeunes développent un sentiment d'appartenance à leur milieu. Les membres réclament que l'on mette fin au transfert des élèves vers les grands centres afin d'éviter la dévitalisation de leurs milieux de vie.

Comment s'assurer que les milieux ruraux seront bien représentés? Comment s'assurer qu'il n'y aura pas une surreprésentation des milieux plus populeux et urbains et donc une surreprésentation de leurs besoins et préoccupations au détriment des milieux ruraux?

La FQM ne trouve rien dans le projet de loi qui puisse la rassurer sur cet élément crucial.

Il est urgent qu'une réflexion nationale soit amorcée sur la question des petites écoles en région. Le gouvernement entamera une mise à jour de sa *Stratégie sur l'occupation et la vitalité des territoires*. Les écoles de village devront être au cœur des discussions, il en va de la survie même de beaucoup trop de nos villages.



Recommandation 6

La FQM recommande que la Table de concertation municipale-scolaire soit convoquée dans les plus brefs délais afin d’amorcer un chantier de réflexion sur la situation des petites écoles et des écoles de villages.

Recommandation 7

La FQM recommande que ce chantier de réflexion vise le maintien d’une desserte de services équitable et de qualité pour tous les jeunes du Québec, où qu’ils soient.

3. Une gestion optimale des infrastructures et des équipements scolaires et municipaux

Le projet de loi, aux articles 79 et 88, indique vouloir favoriser le partage des ressources et des services des commissions scolaires avec notamment les municipalités, ce que la FQM applaudit. Les municipalités ont toujours souhaité une utilisation optimale des infrastructures et équipements scolaires et municipaux.

Une autre problématique, souvent nommée par les élus municipaux, concerne les frais liés à la confection et à la mise à jour des rôles d’évaluation, qui sont entièrement assumés par les municipalités. Aussi, la FQM demeure ouverte à entamer des discussions avec le ministre afin que soit prise en charge la perception des taxes scolaires par le municipal afin d’en simplifier la gestion autant pour le citoyen que pour les administrations municipales et scolaires, dans la mesure où les municipalités n’assurent pas seules le coût de cette opération.

En appui aux rapprochements entre les municipalités et le réseau scolaire, nous rappellerons ici le positionnement de la FQM sur la gouvernance de proximité, présentée dans son livre bleu¹ :

« L’ensemble des infrastructures scolaires (écoles, bâtiments, gymnases) pourrait être de la responsabilité des MRC. Cela permettrait une meilleure utilisation des locaux et des équipements, y compris le transport scolaire. À cet élément indissociable de l’occupation dynamique du territoire s’ajoutent des arguments d’équité et de maximisation des ressources.

¹ Fédération québécoise des municipalités. 2014. *Une gouvernance de proximité. Miser sur l’intelligence des collectivités pour l’occupation et la vitalité réussies de tous les territoires du Québec.*

Certains territoires seraient prêts à faire l'expérience de l'exercice de cette compétence et il apparaît pertinent de pousser la réflexion plus loin en s'inspirant des modèles existants ailleurs dans le monde, notamment en France.

L'établissement d'ententes de partenariat entre le réseau scolaire et le milieu municipal est une avenue incontournable pour atteindre cette maximisation des infrastructures et des équipements présents sur nos territoires. On pourrait envisager une gestion conjointe des infrastructures, dont la clientèle deviendrait, alors, l'ensemble des citoyens du territoire.

Les ententes de partenariat sur l'utilisation du transport scolaire s'ajoutent à l'importance des liens entre les deux réseaux. L'arrimage entre les planifications quant à l'utilisation des équipements scolaires et l'offre de loisir municipal devient plus efficient au bénéfice de l'ensemble de la population. »

La FQM rappelait d'ailleurs cette position d'harmonisation des transports collectifs en région afin d'assurer une meilleure desserte en fonction des besoins des populations lors de ses passages en commissions parlementaires sur le *projet de loi n° 83* ainsi que sur le *transport rémunéré de personnes par automobile*.

Recommandation 8

La FQM recommande que soit réactualisée la Table de concertation municipale-scolaire afin de réfléchir aux enjeux et solutions permettant l'amélioration de la gestion des infrastructures publiques que sont les équipements et infrastructures scolaires et municipales.

Conclusion

En conclusion, la Fédération souhaite rappeler que ce qui doit motiver toutes modifications législatives est le bien commun et l'intérêt de tous les citoyens et citoyennes de tous les territoires et de toutes les régions du Québec.

Synthèse des recommandations

Recommandation 1

La FQM recommande que le projet de loi prévoise la présence d'au moins trois élus municipaux dans les nouveaux conseils scolaires.

Recommandation 2

La FQM recommande que les représentants des élus municipaux soient élus par leurs pairs comme le sont les représentants des directions d'école ainsi que les représentants du personnel enseignant et non enseignant.

Recommandation 3

En ce qui a trait aux critères d'admissibilité des candidats aux postes réservés aux personnes de la communauté, dont l'élection se fera par le comité de parents, la FQM recommande que soit retirée de l'article 40, modifiant le troisième paragraphe de l'article 153.2 de la LIP, la mention qu'« un candidat issu de l'un de ces quatre milieux n'a pas à être domicilié ou à résider sur le territoire de la commission scolaire, mais il doit, par le milieu dont il provient, desservir ce territoire. »

Recommandation 4

La FQM recommande qu'un effort de décentralisation des offres de formations professionnelles et techniques soit fait afin de favoriser une diversité de l'offre dans toutes les régions du Québec.

Recommandation 5

La FQM recommande que cette diversité de l'offre soit accompagnée d'un assouplissement des critères pour permettre les petites cohortes d'étudiants.

Recommandation 6

La FQM recommande que la Table de concertation municipale-scolaire soit convoquée dans les plus brefs délais afin d'amorcer un chantier de réflexion sur la situation des petites écoles et des écoles de villages.

Recommandation 7

La FQM recommande que ce chantier de réflexion vise le maintien d'une desserte de services équitable et de qualité pour tous les jeunes du Québec, où qu'ils soient.

Recommandation 8

La FQM recommande que soit réactualisée la Table de concertation municipale-scolaire afin de réfléchir aux enjeux et solutions permettant l'amélioration de la gestion des infrastructures publiques que sont les équipements et infrastructures scolaires et municipales.