



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

CCE - 062M
C.P. – P.L. 86
Organisation et
gouvernance des
commissions scolaires
VERSION RÉVISÉE

Mémoire de l'Institut sur la gouvernance (IGOPP)

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*

—
Commission de la culture et de l'éducation

Par

_**Yvan Allaire**, président exécutif du conseil
d'administration, Institut sur la gouvernance (IGOPP)

_**Michel Nadeau**, directeur général,
Institut sur la gouvernance (IGOPP)

17 mars 2016

Pour une gouvernance créatrice de valeurs®

AVANT-PROPOS

Le projet de loi 86 propose d'importants changements à la structure de gouvernance des commissions scolaires au Québec, laquelle structure mise en place dans les années 60 au Québec s'inspirait d'un modèle de gouvernance partagée à trois paliers d'intervenants : le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires dirigées par un conseil scolaire élu et l'établissement « l'école ») doté d'un comité de parents et d'un conseil d'établissement.

Le titre du projet de loi 86 ne laisse aucune ambiguïté quant aux importants changements que le gouvernement veut apporter à ce mode de fonctionnement : *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.*

L'IGOPP dont la mission est de hausser la qualité de la gouvernance dans les organismes publics et privés vient apporter son éclairage que sur les aspects de gouvernance soulevés par le projet de loi 86. Notre intervention se décline en trois thèmes :

1. *Les pouvoirs réels* du conseil scolaire
2. *La légitimité* des membres du conseil scolaire
3. *La crédibilité* des membres du conseil scolaire

1. Les pouvoirs du conseil scolaire dans la supervision des affaires de la commission scolaire

a) Le mandat du conseil scolaire

D'entrée de jeu, le texte du projet de loi apporte une modification de la raison d'être de la commission scolaire. Alors que le texte de la loi actuelle mentionne à l'article 207.1 :

« La commission scolaire a pour mission d'organiser, au bénéfice des personnes relevant de sa compétence, les services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques prévus par le gouvernement ».

« La commission scolaire a également pour mission de promouvoir et valoriser l'éducation publique sur son territoire, de veiller à la qualité des services éducatifs et à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de contribuer, dans la mesure prévue par la Loi, au développement social, culturel et économique de sa région ».

Le texte du projet de loi 86 change l'ordre des priorités :

« La commission scolaire a pour mission ... de promouvoir et de valoriser l'éducation publique sur son territoire, de planifier et de coordonner les services éducatifs au bénéfice des personnes relevant de sa compétence et de s'assurer de la qualité de ses services....

Elle a également pour mission de veiller à la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont elle dispose, à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de contribuer, dans la mesure prévue par la Loi, au développement social, culturel et économique de sa région ».

La fonction de promotion de l'école publique passe en tête des objectifs et la gestion efficace et efficiente des ressources est reléguée en deuxième partie.

La promotion de l'école publique est importante, mais pourquoi placer ce vœu fort louable en tête des objectifs de la commission scolaire ?

b) Les pouvoirs et l'autonomie de gestion du conseil scolaire

Les propositions de changement que contient le projet de loi 86, loin de clarifier la place et l'autorité du conseil scolaire dans l'appareil de gouvernance du réseau scolaire, contribuent à hausser l'ambiguïté et l'opacité quant aux pouvoirs du « nouveau » conseil scolaire.

Il est bien difficile de comprendre quelle sera l'autorité du conseil scolaire en matière de choix pédagogiques, d'activités parascolaires, de formation pour des clientèles spécifiques, d'allocation des ressources humaines, des budgets, des ressources matérielles, des équipements immobiliers et du transport.

Le projet de loi ne précise pas la latitude décisionnelle du conseil scolaire ni le rôle de ses 16 membres. Ce conseil, lit-on au texte du projet de loi, devra « *exécuter, respecter et mettre en place* » les directives du ministère, du ministre et du gouvernement, instances qui sont **mentionnées 43 fois** dans le chapitre touchant le conseil scolaire » (art. 207 à 235). Que pourront décider vraiment les membres des conseils scolaires ?

c) La raison d'être du comité de répartition des ressources

L'article 65 du projet de loi prévoit l'ajout d'un paragraphe (197.1) dans la Loi sur l'Instruction publique imposant à chaque commission scolaire « *d'instituer, sous la direction du directeur général, un comité de répartition des ressources formé en majorité de directeurs d'écoles et de centres [d'apprentissage] choisis par leurs pairs* ».

« *Le comité doit mettre en place un processus de concertation en vue d'établir les objectifs et les principes de la répartition annuelle des revenus ..., de déterminer cette répartition et de déterminer la répartition des services complémentaires...* »

« *Le comité peut ajouter à la concertation la répartition d'autres services professionnels en sus des services éducatifs complémentaires* » (art. 197.1 alinéa 3).

« *À l'issue de cette concertation, une recommandation portant sur les objectifs et les principes de la répartition des revenus, sur la répartition annuelle de ceux-ci et sur la répartition des services éducatifs complémentaires et des autres services professionnels ... doit être soumise par le comité au conseil scolaire* ».

« *Le comité de répartition des ressources doit faire annuellement une recommandation au conseil scolaire quant à l'affectation des surplus des établissements d'enseignement de la commission scolaire ...* » (art. 197.2).

La création de cette nouvelle instance enlèvera, ou à tout le moins encadrera, l'autorité du conseil scolaire sur les choix budgétaires. Mis en face des propositions appuyées par les directeurs d'école, propositions résultant de négociations entre eux, le conseil scolaire aurait-il d'autres choix que d'entériner ces propositions ? Comment se feront l'arbitrage et les négociations

entre les directeurs d'école ? Le conseil scolaire ne devrait-il pas être le lieu d'arbitrage entre les demandes et attentes des différents établissements ? Selon le texte du projet de loi dans sa forme actuelle, le conseil scolaire n'a que peu de pouvoirs. Les postes budgétaires des salaires et de la quantité de ressources pédagogiques lui échappent déjà totalement.

Il nous semblerait raisonnable alors que les 16 membres du conseil scolaire conservent à tout le moins la responsabilité pour l'affectation des budgets périphériques touchant certaines activités.

Dans le contexte du projet de loi 86, il nous apparaît qu'il sera difficile d'attirer des conseillers scolaires de haute qualité puisqu'ils ne décident de rien et que leur seule utilité est de veiller au respect des directives du ministre et du ministère.

d) L'intervention du ministre lors du renvoi d'un directeur général

C'est par son autorité sur le directeur général que le conseil peut exercer pleinement son rôle de surveillance et assumer son imputabilité. Ces pouvoirs du conseil sur la direction lui apportent les outils pour s'assurer que le directeur général répond bien aux directives du c.a.

Or, l'article 68 du projet de loi modifie l'article 200 de la Loi sur l'instruction publique. Selon cette nouvelle formulation, le conseil scolaire évalue le directeur général et décide du renouvellement de son mandat (alinéa 1) pour suspendre ou congédier le directeur général, un vote des deux tiers des membres du conseil est requis (alinéa 2).

Au paragraphe 200.1, on lit que le ministre dans les 45 jours suivants la réception de l'avis du conseil peut surseoir à l'exécution de cette décision et la soumettre à l'analyse d'un comité de deux experts qu'il constitue à cette fin.

Le directeur général demeure en poste et touche son plein salaire pendant la période de sursis. En cas de réintégration du directeur général malgré l'avis contraire du conseil scolaire, quelles seront les relations entre celui-ci et le conseil scolaire ?

Ce recours à l'intervention ministérielle n'est pas souhaitable et mine l'autorité du conseil.

L'article 200.1 devrait être retiré du projet de loi.

Conclusion :

Ce projet de loi ne précise pas la place et le rôle du conseil scolaire dans la gouvernance scolaire au Québec. Au contraire, le conseil scolaire risque de se retrouver avec des pouvoirs réduits si la nouvelle structure du « comité de répartition des ressources » est créée et que le ministre conserve le pouvoir d'annuler une décision touchant la direction générale.

2. La légitimité du conseil scolaire

***Légitimité** : le sentiment largement partagé chez les parties prenantes d'un organisme qu'elles ont eu une **voix réelle** dans la nomination/l'élection des personnes au conseil et que celles-ci les **représentent bien**.*

Comme il s'agit d'une personne morale au sens du Code civil, le membre du conseil scolaire doit assumer certaines obligations.

« L'administrateur est considéré comme mandataire de la personne morale. Il doit dans l'exercice de ses fonctions, respecter les obligations que la loi, l'acte constitutif et les règlements lui imposent et agir dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés » (art. 321).

« L'administrateur doit agir avec prudence et diligence. Il doit aussi agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale » (art. 322).

« L'administrateur doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations d'administrateur » (art. 324).

Même s'il a été désigné par un groupe spécifique, l'administrateur ne peut défendre les intérêts du groupe qu'il l'a ainsi désigné comme membre du conseil scolaire. L'administrateur ne doit considérer qu'un seul facteur, le bien de la personne morale, la commission scolaire.

Aussi, c'est pourquoi est apparue au tournant des années 2000 la notion d'indépendance des administrateurs. La majorité des membres d'un conseil devait faire montre d'indépendance d'esprit et ne pas chercher à privilégier les intérêts d'un groupe donné.

Depuis maintenant 10 ans, le gouvernement du Québec s'est doté d'une loi claire et assez audacieuse en matière de gouvernance. La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* adoptée en décembre 2006, a fourni des paramètres de gouvernance pour l'ensemble du secteur public et parapublic québécois. Les sociétés d'État ont mis en place les grands paramètres de la Loi de 2006 dont la notion que « les deux tiers des membres devaient être indépendants » (art. 4).

« Un membre se qualifie comme tel s'il n'a pas de manière directe ou indirecte de relation ou d'intérêts par exemple de nature financière, commerciale, professionnelle ou philanthropique, susceptible de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de la société » (art. 4).

Au moment de l'adoption de la loi 10 sur la gouvernance du système de santé, le gouvernement a voulu s'assurer que le conseil d'administration des futurs Centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) serait à majorité composée de membres indépendants, *nommés, mais non pas choisis par le ministre*. Ces conseils devront aussi compter une forte représentation de membres issus de nomination par des groupes de professionnels et d'employés de l'organisation.

Mais cette indépendance ne suffit pas, selon l'Institut sur la gouvernance. *L'enjeu fondamental est celui de la légitimité des membres de conseil.*

Par qui ces membres ont-ils été nommés ? Qui représentent-ils ?

Comment assurer une haute légitimité aux membres des conseils scolaires ? Nul doute que le suffrage universel apportait une légitimité certaine aux élus (mais pas nécessairement une forte crédibilité).

Toutefois, il faut reconnaître que les résultats –souvent par acclamation- ne fournissent pas toujours des candidats crédibles, compétents et expérimentés dans la supervision de grandes organisations.

Les personnes qui soumettent leur candidature au suffrage universel manifestent un réel souci de contribuer à la vie démocratique de leur milieu, ce qui est fort honorable. Mais cette bonne foi ne peut suffire dans la gouvernance d'organismes avec des enjeux pédagogiques complexes, des ressources de plusieurs centaines d'employés, un budget de plusieurs millions de dollars, un parc immobilier important, des flottes pour le transport scolaire, etc.

Pour renforcer la légitimité des personnes élues par le suffrage universel, il est important d'accroître le nombre d'électeurs participant au processus. Voilà pourquoi l'utilisation d'outils électroniques à partir du foyer des électeurs devrait faire croître le nombre de personnes impliquées dans le scrutin.

3. La crédibilité du conseil scolaire

Crédibilité : le sentiment largement partagé parmi les membres de la direction et les parties prenantes que le **conseil est composé de personnes intègres qui ont les connaissances et l'expertise pour composer avec les enjeux de l'organisation, prendre les décisions stratégiques et superviser la direction.**

L'enjeu de la crédibilité des conseillers scolaires doit être au centre de la gouvernance

- Quelles sont les habiletés et compétences de base que devraient posséder tous les membres du conseil d'une entreprise bien précise ?
- Quel profil collectif d'expérience et de compétence devrait être assemblé au conseil ?
- Quel engagement préalable doit être pris par un administrateur quant au temps qu'il devra consacrer à ses fonctions de conseiller scolaire?
- Comment faire en sorte que le nouveau conseiller scolaire acquière une connaissance spécifique et raffiner des enjeux de la commission scolaire, de sa dynamique pédagogique, sociale, culturelle et économique, etc.

- Quel programme de formation et d'information doit-on mettre en place pour garder le conseil pertinent aux enjeux et aux spécificités de l'organisme?

Un conseil scolaire, pour être ou devenir crédible, devra satisfaire au moins aux trois requis suivants :

- ***Se doter d'un profil collectif d'expérience et de compétence qui devraient être réunies au conseil scolaire ;***
- ***Obtenir un engagement préalable de tout membre du conseil scolaire quant à sa disponibilité pour le temps qu'il devra consacrer à son rôle de conseiller scolaire ;***
- Se doter d'une démarche d'intégration permettant au nouveau conseiller scolaire ***d'acquérir une connaissance spécifique et raffinée des enjeux pédagogiques, financiers et administratifs d'un conseil scolaire.***

Le conseil scolaire tel que proposé à l'article 143 serait formé des 16 membres ainsi ventilés :

- Six parents élus par les membres du comité de parents (art. 153.6) ;
- Six personnes de la communauté¹ (dont deux domiciliés sur le territoire de la c.s.) élues par les membres du comité de parents à moins qu'il n'y ait suffrage;
- Deux employés : un enseignant et un professionnel non enseignant élus par leurs pairs ;
- Deux directeurs d'établissements élus par leurs pairs.

Les comités de parents pourraient ainsi élire 12 des 16 membres du conseil scolaire ! Les quatre autres membres proviendraient de l'interne : le personnel et les directions d'établissements.

¹ Les quatre postes de conseillers non reliés au paramètre du domicile sont réservés à des personnes issues de milieux spécifiques du territoire : 1) culture et communication 2) municipal 3) employeurs et 4) sport ou santé.

Si un certain nombre de parents le souhaite – le seuil sera fixé ultérieurement par règlement du gouvernement- un scrutin pourrait être tenu pour les personnes issues de la communauté.

La présence des parents

Sans doute que la place des parents, plutôt faible dans le contexte actuel, doit être renforcée dans les nouveaux conseils scolaires. Mais le projet de loi 86 nous semble aller trop loin dans cette direction.

Le financement de la commission scolaire provient entièrement des contribuables soit par les impôts sur leur revenu ou par la taxe scolaire. Les parents compteraient pour environ le tiers des contribuables. Les intérêts de ces deux groupes ne sont pas toujours similaires.

Le titre de parent donne un intérêt certain dans la réussite du projet scolaire. Mais il est possible que le parent membre d'un conseil scolaire s'en désintéresse le jour du départ de son enfant vers un palier d'enseignement supérieur. Une forte rotation parmi les membres du conseil scolaire n'est pas souhaitable.

Nous croyons que le statut de parent mérite naturellement une présence au conseil. Mais il importe que des administrateurs légitimes, crédibles et indépendants comptent pour une majorité des membres du conseil.

Une majorité de membres légitimes, crédibles et indépendants

Le conseil a besoin de l'expertise de personnes capables d'enrichir les débats du conseil par leur connaissance et expertise dans différents domaines : le droit, les ressources humaines, la pédagogie, les finances, la gestion de crise, la communication avec les différents publics, l'immobilier et le transport ... Ces domaines pourraient compléter ceux déjà prévus à l'article 153.2 : culture ou communications, municipal, employeurs et sport ou santé.

La place des membres provenant de l'interne

Le conseil scolaire doit constamment faire l'arbitrage dans l'allocation des ressources en tenant compte des préoccupations du milieu. Les membres du

conseil scolaire nomment et évaluent le titulaire de la direction générale. Tous les membres du conseil doivent n'avoir en tête que l'intérêt de l'ensemble de la commission scolaire. Un membre du personnel ou un directeur d'établissement peut naturellement avoir un intérêt particulier dans le fonctionnement de la commission scolaire.

La structure de supervision des activités de gestion de la commission scolaire – le conseil scolaire – doit réunir des personnes qui toutes, sont à l'aise de parler de l'ensemble de l'intérêt de la commission scolaire sans aucune ambiguïté d'appartenance à un groupe ou à un établissement. Le jugement de chaque conseiller scolaire doit être entièrement libre pour la discussion d'allocation budgétaire ou l'évaluation du directeur ou de la directrice générale.

Voilà pourquoi il est préférable pour la qualité des débats que tous les membres proviennent de l'externe ce qui évite tout malaise ou inconfort lors de discussions de certains points à l'ordre du jour. Des membres du personnel ou des responsables d'établissements peuvent, à l'occasion, être invités à intervenir dans les discussions au conseil ; ces personnes peuvent également travailler sur des comités du conseil ou leur expertise sera grandement appréciée.

En conclusion et en suite des considérations qui précèdent, nous proposons que le conseil scolaire de 16 membres soit ainsi constitué :

1. Quatre membres élus par les comités de parents. Ces membres proviendraient de différents niveaux d'enseignement ou du secteur des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation et d'apprentissage ;
2. Quatre membres élus au suffrage des contribuables via des canaux électroniques ; ces membres pourraient représenter certains territoires ou des éléments de la réalité culturelle et ethnique du territoire ;
3. Huit membres choisis selon le profil d'expertise établis pour s'assurer que le conseil scolaire regroupe le type d'expérience et de compétence nécessaires. Ces membres seraient choisis par un comité de gouvernance du conseil à partir d'un profil d'expertise précis. Pour le premier conseil après l'adoption de la loi, le ministre pourrait, comme ce fut fait dans le

cadre de la loi 10 pour le domaine de la santé, lancer un appel de candidatures et confier à des experts le soin d'identifier des candidats et candidates qui seraient proposés au ministre.

4. Une fois désignés, les 16 membres devraient participer à un programme de formation sur la gouvernance et les enjeux du réseau scolaire.

À PROPOS DE L'IGOPP

LA RÉFÉRENCE EN GOUVERNANCE

Créé en 2005 par deux établissements universitaires (HEC Montréal et l'Université Concordia-École de gestion John-Molson) ainsi que par l'Autorité des marchés financiers et la Fondation Stephen Jarislowsky, l'Institut sur la gouvernance (IGOPP) est devenu un centre d'excellence en matière de gouvernance. Par ses activités de recherche, ses programmes de formation, ses prises de position et ses interventions dans les débats publics, l'IGOPP s'est affirmé comme référence incontournable pour tout sujet de gouvernance tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

NOTRE MISSION

- Renforcer la gouvernance fiduciaire dans le secteur public et privé;
- Faire évoluer les sociétés d'une gouvernance strictement fiduciaire vers une gouvernance créatrice de valeurs® ;
- Contribuer aux débats et à la solution de problèmes de gouvernance par des prises de position sur des enjeux importants ainsi que par une large diffusion des connaissances en gouvernance.

NOS ACTIVITÉS

Les activités de l'Institut portent sur les quatre domaines suivants :

- Prises de position
- Formation
- Recherche
- Diffusion des connaissances