



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE
DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES
D'ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT

PAS TROP TARD POUR L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE DE DEMAIN

Rapport présenté par
la Fédération québécoise des directeurs et
directrices d'établissement d'enseignement
dans le cadre de la commission itinérante
entre le scolaire et le municipal
25 mai 2006
Hôtel Universel à Rivière-du-Loup

Mai 2006

INTRODUCTION

La FQDE représente plus de 2400 directions et directions adjointes d'établissement scolaire du Québec. Nous sommes dans les secteurs primaire, secondaire, adulte et professionnel. Nos vingt-deux associations régionales couvrent tout le territoire du Québec, lequel, on le sait, est tantôt urbain, tantôt semi-urbain ou rural. Il y a des directions qui sont à la tête de trois ou quatre petites écoles et d'autres qui sont les leaders d'écoles de 2 000 élèves et plus.

En dépit de cette variété, l'école québécoise a besoin d'à peu près les mêmes ingrédients pour grandir et accomplir sa mission. C'est de cela dont il sera question dans notre rapport.

Avant d'entrer au cœur de ce texte, il faut ajouter que nous sommes conscients que notre communication peut paraître directe à certains égards. La primauté que nous accordons à l'école et à son épanouissement commande ce langage des « tripes » car cette école, nous la vivons à tous les jours.

I - L'ÉCOLE D'AUJOURD'HUI : ENTRE L'ARBRE ET L'ÉCORCE

La loi 180, loi promulguée en 1998, voulait assurer plus d'autonomie à l'école en renforçant son rôle comme première entité responsable des services éducatifs de l'élève. Le principe voulant que les besoins de développement de l'apprenant soient mieux servis par l'organisation la plus proche parce que plus susceptible de saisir les nuances de cette formation prévalait alors. L'école, cette organisation de la proximité, obtint son conseil d'établissement avec des pouvoirs propres : adoption du projet éducatif; approbation de la politique d'encadrement des élèves; approbation du plan de réussite des élèves, adoption du budget annuel, organisation des services éducatifs autres que ceux prévus aux régimes pédagogiques.

La direction d'établissement scolaire assume la responsabilité des ressources financières, matérielles et humaines. Elle assume également les responsabilités qui lui sont propres en matière pédagogique tel que l'approbation des programmes d'études locaux, les critères relatifs à l'implantation de nouvelles méthodes pédagogiques et quelques autres.

En réalité, ce pouvoir fut et reste pour le moins très tempéré. Au plan juridique, la commission scolaire conserve tous les attributs d'un gouvernement décentralisé possédant comme point d'appui la responsabilité de s'assurer que la population de son territoire reçoit les services éducatifs auxquels elle a droit. Comme entité juridique, elle demeure l'employeur. Elle a aussi la responsabilité de répartir équitablement les ressources, de s'assurer que les établissements se conforment aux lois, aux règlements et aux politiques. Elle a le pouvoir d'approbation du budget d'établissement et de d'autres éléments reliés à la fonction de contrôle, d'évaluation et de reddition de comptes.

La direction générale de la commission scolaire assure la gestion courante des activités et des ressources de la commission scolaire. Elle a sous son autorité les directions d'établissement de son territoire.

En d'autres mots, la direction d'établissement scolaire vit présentement un véritable ménage à trois. Elle doit être fidèle à sa commission scolaire et à la direction générale de qui elle relève. Elle doit aussi allégeance et loyauté à son conseil d'établissement et elle est assujettie à d'autres mécanismes de participation de l'école prévus dans les conventions collectives.

En même temps, l'établissement doit, dans son âme, être guidé par les services à rendre aux élèves, aux parents et aux membres de la communauté. Lorsque ces trois planètes sont alignées dans le sens d'une même définition du service à rendre et du comment le rendre, le bonheur peut paraître à son comble. Mais lorsque chacune de ces entités prend appui sur sa seule force gravitationnelle, ce qui, de toute évidence, peut devenir le cas, tout devient alors difficile. On l'aura compris, concilier un point de vue syndical avec le point de vue de l'utilisateur ou un point de vue bureaucratique avec un point de vue favorisant l'émergence des actions éducatives dépasse la simple habileté à arbitrer les divergences, surtout lorsque ces parties sont dans des phases de cristallisation telles que le renouvellement de conventions collectives ou la réappropriation de pouvoirs.

Incidemment, par rapport à d'autres organisations modernes, l'arbitrage de points de vue aussi divergents est habituellement facilité par un certain nombre de mécanismes dans l'exercice du pouvoir :

- le pouvoir de dépenser. La gestion pertinente d'allocation de ressources permet parfois de contrebalancer les velléités un peu trop grandes d'une ou de certaines composantes de l'organisation;
- la capacité réelle d'engager le personnel que l'on souhaite pour l'organisation et le pouvoir de sanction en cas de dysfonctionnement;
- le pouvoir formel capable de délimiter d'une façon précise les devoirs et responsabilités de chacun des acteurs de l'organisation;
- des incitatifs aptes à encourager un service axé vers le client;
- une législation donnant à l'organisation une entité juridique pour que celle-ci puisse remplir pleinement sa mission.

Une question s'impose maintenant. L'école et sa direction d'établissement jouissent-elles de tels mécanismes de régulation du pouvoir? Si vous préférez, quels sont les points de levier supplémentaires dont elle a besoin maintenant pour bien remplir sa mission? Cette interrogation fera partie précisément de la deuxième partie de notre rapport.

II - POUR AMÉLIORER L'EFFICIENCE DE L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE

Cet objectif peut sembler à la mode. S'il était simplement urgent à actualiser? Décortiquons-le en ses pièces principales et en ses antidotes :

1- L'ÉCOLE DOIT DÉVELOPPER SA PROPRE VISION GLOBALE

M. Régent Fortin, Ph-D, consultant en administration scolaire, qualifie la vision de la pratique professionnelle du directeur d'établissement de « morcelée ». Dans une recherche récente ¹ auprès de 369 répondants dont la moyenne des années d'expérience totale dans une fonction de direction d'établissement scolaire est de 2,8 ans, le chercheur explique que cette vision habituelle de la pratique professionnelle est partielle car elle ne considère que quelques éléments de cette pratique, soit :

- la tâche et les conditions de travail;
- les connaissances et la formation;
- les procédures et les techniques de gestion (p. 21).

Il ajoute que cette vision est morcelée parce que ces éléments sont traités séparément les uns des autres : la tâche est déterminée par la loi et les diverses politiques du MELS et des commissions scolaires; les salaires et les conditions de travail sont décrétés par le gouvernement; les programmes de formation sont décidés et administrés par les universités, les procédures et les techniques sont déterminées par les différents services du MELS et des commissions scolaires. (p. 21)

Faut-il blâmer ces jeunes gestionnaires d'école pour cette vision réductrice? Comprendre les contextes vécus et reliés à cette façon de voir la vie professionnelle d'une direction d'établissement scolaire serait plus adéquat. Quels sont ces derniers au juste? L'ampleur et la lourdeur de la tâche en raison des multiples

¹ Fortin, Régent, L'insertion professionnelle des nouvelles directions d'établissement d'enseignement, FQDE, Recherche et Développement vol. 1, janvier 2006

mandats provenant de tous les horizons, l'absence de réalisation pédagogique, le manque de reconnaissance, l'isolement et la difficulté de concilier vie personnelle et vie professionnelle sont ces éléments de contexte qui exercent suffisamment de pression chez ces jeunes directions pour rendre attrayants certains mécanismes de survie.

En clair, tout cela sous-entend la tentation de demeurer pas mal souvent à son bureau, de répondre aux urgences « décrétées » par la commission scolaire, le conseil d'établissement, le syndicat et les clients revendicateurs. Cela veut dire aussi s'en tenir aux règles, procédures, politiques courantes. C'est aussi ne pas avoir le temps pour accomplir son mandat de leader de la gestion pédagogique et de catalyseur d'initiatives susceptibles de différencier le service éducatif à l'élève.

Est-ce à dire que les directions expérimentées ne reçoivent pas cette même pression? Peuvent-elles avoir elles aussi cette tentation de « survivant »? Le dernier rapport faisant état des problématiques et des attentes des directions d'établissement regroupées au sein de vingt-deux associations régionales de la FQDE est assez limpide là-dessus. « Il faut faire respecter nos droits de leader d'établissement scolaire auprès des autres instances du réseau scolaire »² Le cadre d'action actuel leur apparaît trop réglementé et ne fait pas suffisamment de place à l'initiative de l'école.

L'école québécoise, à notre sens, a donc besoin de devenir une entité plus autonome, ce qui impliquerait une « diminution importante de l'intensité du lien de subordination au profit d'un lien de complémentarité entre l'école et la commission scolaire ». La vision du leader de l'école deviendrait globale, c'est-à-dire apte à articuler d'une façon cohérente les dimensions politique, éthique, communautaire, technique et intentionnelle de l'entité école, du fait que cette vision même serait modelée par les éléments qui la constituent. Elle serait ainsi moins assujettie aux divers pouvoirs qui veulent la configurer en dehors de sa mission spécifique : une école-machine répondant aux besoins immédiats de

² D'Amours, Pierre, Tournée des associations affiliées à la FQDE effectuée par les cadres de la FQDE, automne-hiver 2005-2006, FQDE, p. 8

l'environnement économique; un tremplin idéologique, une vitrine ou une incubatrice de statu quo. Elle serait là pour former la tête et le cœur des personnes qui leur sont confiées. Elle serait davantage une contributrice essentielle à la formation de citoyens à l'esprit critique et aux horizons larges. Bref, une école appartenant à sa communauté, ce qui pourrait amener l'émergence d'une école communautaire.

2- L'ÉCOLE QUÉBÉCOISE DOIT POSSÉDER ET CONTRÔLER TOUS LES OUTILS POUR SON PROPRE ÉPANOUISSEMENT :

Au plan national, il est de bon aloi de parler de déséquilibre fiscal. La caricature serait de dire que les services et la facture sont dans la province et les sources de financement sont au fédéral. Au plan municipal, le discours officiel suit cette même tendance. Les municipalités ne semblent pas être en mesure non plus de rendre tous les services auxquels les citoyens ont droit, faute de financement adéquat. Il y aurait une limite à taxer la propriété foncière, affirment-elles. Elles veulent pouvoir compter sur du financement stable.

Pourquoi ne pas appliquer cette même logique à l'établissement scolaire? Après tout, elle possède de semblables contraintes :

- certaines rigidités des conventions collectives qui l'enferment dans le cercle de la plus ou moins grande inefficience;
- allocations spécifiques décrétées en fonction de considérations pas toujours intrinsèques à sa mission;
- budget de fonctionnement cloisonné (souvent à caractère politique) permettant difficilement de faire émerger des actions innovatrices et ne répondant pas à certains besoins de base;
- sous-allocation criante au chapitre du support technique et administratif.

Dans beaucoup d'écoles, la direction d'établissement avec son conseil d'établissement, n'a pas toutes les ressources stratégiques pour répondre aux **besoins actuels** qui sont de l'ordre :

- a) des stratégies gagnantes, décentralisées au regard « d'un nombre d'élèves en difficulté qui atteint des sommets : selon des nouvelles données du ministère de l'Éducation dévoilées récemment, la clientèle handicapée et en difficulté d'apprentissage compte en 2005-2006 pour 16 % des élèves de nos écoles primaires et secondaires, une hausse qui pourrait en échapper plusieurs car elles ne ciblent que ceux qui ont un plan d'intervention »³;
- b) de la motivation de nos élèves par rapport à l'apprentissage réalisé à l'école, surtout auprès de la clientèle des neuf ans et plus;
- c) la mobilisation des forces vives au chapitre des actes pédagogiques à réaliser quotidiennement, mobilisation dans un contexte rigide de la tâche d'enseignement (bureaucratisation d'un acte complexe par le séquençage et le minutage);
- d) de la diminution de la « gérance d'estrade » par rapport à tout le mouvement pédagogique susceptible d'impliquer l'élève dans la construction de ses différents savoirs : savoir apprendre; savoir vivre ensemble et savoir être. Globalement, ces gérants veulent soit revenir à ce qu'ils ont déjà connu (un savoir encyclopédique qui fait ses preuves...?), soit proposer des programmes proches de la rectitude ou de la pensée consensuelle. On oublie que la pédagogie est un art qui s'apprend difficilement et qui requiert des talents hors du commun de communicateur, de psychologue, d'animateur et de mobilisation des ressources cognitives et affectives de l'élève;
- e) de la centration de l'école sur ce qu'elle fait de mieux : le développement de l'élève.

Ce n'est cependant pas à nous de faire la réallocation des ressources énormes actuellement allouées à l'éducation au Québec. Il nous semble, pour employer une expression à la mode, que des rationalisations plus grandes pourraient être entreprises afin d'aider davantage l'école à remplir sa mission. D'autres pays moins bien pourvus que le nôtre l'ont fait.

³ Le Devoir, À la CSDM, un élève sur quatre a besoin d'un soutien particulier, 12 mai 2006, p. A2.

3. LA CAPACITÉ RÉELLE POUR L'ÉCOLE D'ENGAGER LE PERSONNEL QU'ELLE SOUHAITE ET LE POUVOIR DE SANCTION EN CAS DE DYSFONCTIONNEMENT

C'est un secret de polichinelle que les syndicats affiliés au monde de l'éducation considèrent la commission scolaire comme leur véritable employeur. La direction est un « petit boss ». Ce dernier a beau posséder une bonne dose de compétence, la référence demeure la commission scolaire.

Le syndicat s'accommode davantage d'un pouvoir qui gère des normes que d'un pouvoir gérant les processus de régulation et d'optimisation menant à la réussite scolaire. Pas besoin de s'étendre sur les raisons stratégiques pour expliquer un tel accommodement. À la limite, on pourra concéder à la direction le pouvoir de sanctionner la conduite de l'élève et d'articuler un budget à la condition toutefois que l'ensemble des mécanismes de consultation soit scrupuleusement respecté.

Par ailleurs, dans les négociations nationales, ce sont souvent les directions des ressources humaines qui alimentent la partie patronale des données sur l'école. Rarement, les directions d'établissement scolaire ont leur mot à dire et pourtant...

Quant au pouvoir de sanction, la direction doit se contenter d'un processus hyperbalisé qui, somme toute, aboutit la plupart du temps à une simple remontrance écrite. Il serait étonnant de connaître les chiffres exacts de suspension des enseignants depuis une quinzaine d'années au Québec. Sur quatre-vingt mille employés, il doit bien exister une petite minorité qui ne fait pas bien son travail comme dans n'importe quel métier ou profession. L'organisation du travail démontre bien la résistance à toute nouvelle forme de gestion.

4. QUELQUES INCITATIFS POUR UN MEILLEUR SERVICE PERSONNALISÉ À L'ÉLÈVE

Il est raisonnable de penser que pour mobiliser un employé, il faille se servir d'incitatifs variés. Par exemple, le besoin de réalisation accompagné du besoin

financier ou du besoin de socialisation doivent être pris en considération dans l'articulation des stratégies pouvant aider à la mobilisation du personnel vers la réalisation de la mission de l'organisme.

À l'école, l'enseignant franchit 5, 10, 15 échelons. Il arrive un jour au maximum et plus rien ne se passe pour lui si ce n'est que la contemplation des autres dans leur ascension. Rien au sujet d'une seconde ou d'une tierce catégorie exigeant plus de compétences que la catégorie précédente (promotion horizontale), rien encore relativement à une fonction valorisée. Pas étonnant que beaucoup de jeunes enseignants (25-30 %) désertent la fonction.

L'école a par conséquent besoin de compter sur une réelle marge de manœuvre pour mobiliser son personnel à réaliser chaque jour une mission certes édifiante mais aussi très complexe, surtout en rapport avec une société qui compte sur elle pour l'enrichissement des liens sociaux et économiques.

CONCLUSION

En utilisant une analogie courante, nous pourrions dire qu'actuellement, l'école québécoise, comme entité, est rendue à sa période d'affirmation. Elle possède un certain nombre de responsabilités, celles précisément que nous avons énumérées en début de rapport.

Par le projet éducatif, sa personnalité a pu s'affirmer, du moins par rapport à un certain nombre de potentialités. Certes, l'établissement scolaire bataille pour trouver et faire respecter ses choix existentiels. Elle n'a pas encore pleinement la force d'une entité autonome et responsable et pourtant elle doit annuellement assurer une reddition de comptes à sa communauté.

À cette école, il lui manque le pouvoir de se développer sans autre but que celui de remplir la mission que la société québécoise est en droit d'attendre d'elle. C'est dire qu'elle n'a pas encore tous les outils pour assurer son plein épanouissement et répondre aux divers besoins de développement de sa clientèle. Devant les difficultés de fonctionnement et afin de rendre l'école plus efficiente, nous en sommes venus à reconnaître de part et d'autre ces problématiques et de mettre en place des moyens qui permettront des rapports plus harmonieux et satisfaisants entre la commission scolaire et ses écoles.

C'est donc grâce à l'autonomie et à la responsabilité que l'école pourra établir des partenariats dynamiques et structurants avec d'autres organismes locaux : municipalités, CLSC, par exemple. Déjà, un certain nombre de projets de partenariat existent. En général, force est de constater que ces partenariats sont peu intégrés. Ils visent la plupart du temps une seule dimension : loisir, prévention de la santé, stage de travail, clinique d'orientation professionnelle, etc. Qui plus est, cette dimension est vécue d'une façon souvent ponctuelle au gré, par exemple, du dynamisme des leaders appartenant au monde scolaire, municipal, de l'entreprise ou de la santé qui en font la promotion et le management.

Pourquoi n'y aurait-il pas plus de personnel de la santé (infirmiers, médecins, etc.) dans l'école? La clientèle est là; les déplacements et les heures d'attente des élèves seraient ainsi minimisés. Une concertation plus intégrée serait également possible en ce qui a trait au volet de la prévention. Pourquoi les organisateurs municipaux communautaires ne pourraient-ils pas être eux aussi « basés » en partie à l'école pour la préparation, l'organisation et le partage des activités, mettant l'accent sur le développement d'un certain nombre d'habiletés et de compétences?

D'autres idées prometteuses pourraient être également avancées. Cela dépendra beaucoup de la sorte de tissu communautaire que nous voulons bâtir. La sagesse populaire avance que le tissu sera d'autant plus durable que les brins qui la composent sont solides.

À suivre