



FQDE

Fédération québécoise
des directions d'établissement
d'enseignement

MÉMOIRE À LA COMMISSION DE L'ÉDUCATION

**SUR LES CHANGEMENTS PROPOSÉS À LA LOI
SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE**

- PROJET DE LOI 88 -



27 mai 2008

INTRODUCTION

Nous voulons remercier madame la Ministre de l'éducation Michelle Courchesne, madame la présidente de la Commission de l'éducation Louise Harel, mesdames et messieurs les députés, de nous recevoir et de nous permettre d'exprimer le point de vue des directions d'établissement d'enseignement sur le présent projet de loi.

En préambule à notre présentation, nous voulons clarifier la position de notre fédération sur la survie, l'existence ou le rôle des commissions scolaires. Nous avons toujours affirmé que nous voulions le maintien de nos commissions scolaires, tout en modifiant leur fonction pour qu'elle soit ajustée à la réalité actuelle des besoins des établissements d'enseignement. Nos directions ont toujours maintenu, au cours des 30 derniers mois où nous avons réfléchi à l'organisation de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire, que nous devons bénéficier d'une organisation de services pour nos établissements. Tous nos écrits, nos déclarations publiques et nos représentations auprès de divers groupes font foi de la position de la fédération sur cette question.

Notre fédération, qui regroupe vingt-deux associations de directions d'établissement (écoles et centres) doit à nouveau, pour une cinquième fois au cours des dix dernières années, donner son avis sur un projet de modifications de la Loi sur l'instruction publique. Les quelque deux mille quatre cents (2 400) directions d'établissement devront vivre, avec leur personnel et leur communauté, les impacts de ces modifications. Ces changements répétés à la loi ont des conséquences sur la stabilité recherchée par les établissements qui doivent rester centrés sur la réussite des élèves.

Nous prendrons le temps de vous présenter la position de la grande majorité de nos directions d'établissement sur l'organisation de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire et nos convictions profondes sur les éléments de cette organisation qui favorisent la performance des établissements en matière de réussite scolaire. Notre présentation fait état des éléments de convergence de la présente loi avec notre vision de l'organisation scolaire. De même, par nos recommandations, nous ferons des rapprochements avec nos orientations sur la démocratie scolaire, l'organisation du service à l'élève et la réussite du plus grand nombre.

Nous voulons vous indiquer, dès le départ, que nous ne nous prononcerons pas sur la structure démocratique proposée pour la commission scolaire, à l'exception d'un de ses

éléments constitutifs pour lequel nous avons un questionnaire. Donc, nous n'aurons pas de recommandations sur les modifications à la Loi sur les élections scolaires. Cette structure politique doit, selon nous, être déterminée par le législateur dans un contexte général d'intérêt public et nous voulons, compte tenu de notre rôle, faire preuve d'un devoir de réserve.

Nous concluons avec l'engagement des directions d'établissement responsables qui veulent créer un milieu éducatif stimulant au sein de leur communauté.

CHAPITRE 1

L'émergence de la volonté réaffirmée d'améliorer la performance de la réussite scolaire : l'expérience

L'établissement d'enseignement a acquis, au cours des 30 dernières années, une relative autonomie. Cette autonomie en est une de projets et de moyens. En principe, l'école possède une certaine capacité d'adapter son activité à des caractéristiques et de répondre à des attentes de ses élèves. Cette relative autonomie n'a pas été acquise facilement et ne l'a été que progressivement, comme si elle ne s'imposait pas d'emblée. André Brassard, dans son étude « *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire de 1979 à 2006* », indique que l'autonomie acquise, au profit de l'école, demeure limitée ou contrainte, encadrée et surveillée. Elle demeure fragile et à des degrés divers, elle a été et est sujette à confiscation.

En toile de fond de ce portrait, ce sont deux conceptions de la nature de l'établissement qui s'opposent sous diverses formes et à diverses périodes de l'histoire récente de l'éducation au Québec. L'une veut que celui-ci soit autonome et responsable et, en conséquence, jouisse d'une personnalité juridique particulière ou d'un statut d'entité juridique autonome. L'autre considère que l'établissement doit demeurer essentiellement une entité organisationnelle de la commission scolaire et en dépende sur le plan hiérarchique. Certaines commissions scolaires considèrent leurs établissements comme des succursales du siège social, d'autres en font des satellites ayant une marge de manœuvre encadrée et redevable au siège social.

Selon les nuances apportées dans la conception dominante de chaque commission scolaire, nous retrouvons, à la grandeur du territoire du Québec, des modèles de gestion fort différents. Chaque commission, en fonction de son modèle, interprète à sa façon la Loi sur l'instruction publique, le régime pédagogique, les règlements et les directives du ministère. Lorsqu'il y a un changement de modèle dû à l'arrivée de nouveaux gestionnaires ou de nouveaux élus à la commission scolaire, les établissements sont soumis à des réorientations de gestion. Ce mouvement constant et perturbant oblige les établissements à réajuster régulièrement leurs actions pour répondre à des attentes politiques ou administratives qui les éloignent de la mission de l'établissement. Dans les deux cas, les établissements ont peu d'influence pour stabiliser l'action des commissions scolaires.

Historiquement, et ce à tous les 10 ans, de grands questionnements sont soulevés sur l'organisation scolaire et les objectifs poursuivis en éducation et ce, pour répondre aux besoins des jeunes et aux attentes des parents et de la population en général. Les directions d'établissement sont à même de constater que le taux de réussite des élèves stagne malgré les efforts consentis par tous et que le taux d'abandon semble diminuer peu.

C'est avec cette toile de fond d'histoire et d'expérience, que les 2 400 directions d'établissement regroupées au sein de nos 22 associations ont entrepris une réflexion, il y a près de 26 mois maintenant, pour tenter de répondre aux questions suivantes :

- Comment améliorer la performance de l'établissement en matière de réussite pour le plus grand nombre d'élèves?
- Comment améliorer l'organisation de l'établissement et du réseau dans lequel il s'inscrit pour réussir à améliorer la performance de l'établissement?

Notre Fédération a voulu connaître, par cet exercice, les éléments qui ralentissent le déploiement de l'ensemble des responsabilités des directions d'établissement. De plus, elle veut comprendre les contextes d'action susceptibles d'actualiser, de façon satisfaisante, la mission éducative de l'école québécoise contemporaine afin de rendre l'établissement plus performant.

Les rencontres à ce sujet ont été multipliées au sein des directions et des directions adjointes de nos associations. De tous ces échanges, il en est émergé un certain nombre de principes et d'orientations qui, non seulement reflètent nos convictions les plus profondes, mais de plus, sont partagées par la grande majorité de nos membres. Elles se veulent, aussi, une plateforme de création de conditions appropriées, actuelles et réalistes, pour améliorer la performance de l'établissement pour la réussite des élèves québécois.

Nos principes

- La priorité à l'élève et à sa réussite;
- Notre choix et notre loyauté à l'élève;

- L'organisation de l'établissement et de tout réseau d'appartenance constamment centrée sur la réussite de l'élève;
- Actualiser la mission éducative de l'établissement d'enseignement québécois contemporain de façon à répondre adéquatement à la réussite de l'élève;
- Plus la décision se prend près de l'élève, meilleures sont les chances que la décision soit appropriée et réponde à ses besoins réels;
- L'établissement doit posséder toutes les marges de manœuvres requises pour répondre aux besoins de l'élève et aux attentes de ses parents et de la communauté;
- C'est la communauté dans laquelle s'inscrit l'établissement qui peut le mieux contribuer à son développement;
- S'inscrire en mode solution pour contribuer notamment à freiner l'abandon scolaire et sa manifestation, le décrochage.

Nos orientations pour un établissement d'enseignement québécois renouvelé

- L'école doit posséder une personnalité juridique particulière. Elle doit exister avec ses propres champs, des responsabilités bien définies dans la loi. Elle rendra des comptes à sa communauté ainsi qu'à l'État;
- L'école doit pouvoir bénéficier d'un financement qui lui est directement attribué par l'État dans un cadre où ce financement est déterminé par des règles équitables;
- L'école doit être le maître d'oeuvre de l'ensemble des ses services éducatifs;
- L'école doit pouvoir bénéficier d'une organisation du travail s'adaptant aux réalités de l'école actuelle et permettant une souplesse pour faire valoir les couleurs de sa communauté;
- Le maintien d'un réseau de services pour les établissements en ce qui concerne des services comme les ressources humaines, la gestion lourde des bâtiments, le transport d'élèves et la gestion d'archives et ce, à des fins d'économie de coût de système. Ce réseau pourrait se voir confier par les établissements, l'organisation de certains services appropriés pour les élèves en difficulté.

Ces principes et orientations sont à considérer dans leur ensemble. Ils ont émergé de l'analyse par les directions d'établissement de leur vaste expérience des services éducatifs rendus à l'élève. Ils forment une sorte d'infrastructure de base à partir de laquelle peuvent se déployer les initiatives en matière éducative, de créativité organisationnelle et de la personnalisation du service à l'élève.

« Devant les exigences de l'enseignement moderne qui réclame de l'imagination, de la recherche et des innovations, il faudra souvent sortir des sentiers battus », disait Alphonse-Marie Parent dans le *Rapport Parent* paru en 1963. Pour y arriver, l'établissement doit être le maître d'œuvre de ses choix, de ses orientations et de ses actions et miser sur la synergie de l'ensemble de ses ressources humaines.

CHAPITRE 2

Une approche raisonnée : la raison et le cœur

Nos directions d'établissement voulaient mieux comprendre la réalité de systèmes éducatifs plus performants. Connaître mieux et surtout comprendre l'organisation de réseaux éducatifs où l'on retrouve un plus haut taux de réussite des élèves. L'expérience de gestion sur le terrain éducatif québécois rejoint-elle de semblables réalités à travers d'autres systèmes scolaires du monde? Pourquoi les quelques écoles performantes dont nous entendions parler vaguement, performaient-elles davantage que l'ensemble des écoles occidentales? Selon quels rapports? Existait-il des éléments structurants pouvant expliquer ce succès? Jusqu'à quel point le système scolaire québécois pouvait-il s'inspirer de ces nouvelles avenues? Comment articuler ces dernières dans le contexte actuel de la mouvance et de la remise en question du modèle éducatif courant? Quelles sont les conditions gagnantes des écoles qui performent? Quelles sont les avenues à renforcer, à créer ou à faire disparaître de notre système éducatif afin de rendre meilleure notre école québécoise?

Comprendre et valider : la raison

Parallèlement à la réflexion des directions d'établissement, nous avons mandaté le chercheur, monsieur Pierre D'Amours pour procéder à l'inventaire d'expériences éducatives dans le monde et analyser la performance de l'école primaire et secondaire dans un contexte international. La raison commandait que nous puissions valider nos principes et orientations à la lumière de l'expérience de d'autres nations ou provinces canadiennes. Nos principes et orientations empruntaient-ils l'avenue des écoles performantes ailleurs dans le monde?

C'est ainsi que cette recherche a vu le jour à l'automne 2007. Cette analyse devait se faire sous différents angles pour répondre aux attentes des directions d'établissement. Elle s'est articulée en fonction d'une approche multidisciplinaire : psychopédagogique, psychosociologique et administrative. Cette triangulation des données assurait un resserrement des informations en fonction des objectifs de recherche de départ.

Dans notre société moderne, les systèmes d'enseignement primaire et secondaire sont considérés comme la base permettant à l'élève de devenir un citoyen constructif, impliqué et réfléchi. Ce temps de vie permet de construire une infrastructure de connaissances maîtrisées et de compétences. Cette maîtrise du savoir être et de savoir agir rend apte le

futur citoyen à faire face au marché du travail très concurrentiel et assoiffé de compétences. Celles-ci doivent être à la fine pointe et en même temps, adaptables aux changements technologiques.

Une partie importante des budgets des gouvernements est consacrée à l'éducation. Depuis 1995, on a assisté à une augmentation significative des intrants dans le système éducatif de plusieurs pays : amélioration du ratio maître/élèves, diminution du nombre d'élèves par classe, amélioration des outils didactiques, etc. Or, les résultats scolaires attendus ne sont pas au rendez-vous. En effet, depuis l'an 2000, soit en même temps que l'instauration d'un système standardisé international de notation du rendement scolaire des élèves en provenance de cinquante-sept pays (PISA), on assiste à un plafonnement des rendements scolaires relativement aux compétences jugées comme conditions préalables à un apprentissage au cours de la vie adulte : compétences reliées aux domaines de la culture scientifique, de la compréhension de l'écrit et de la culture mathématique. Incidemment, le Québec ne fait pas exception en cette matière.

Par ailleurs, on perçoit également de la part des pays participant à cette évaluation internationale, de plus en plus d'interrogations par rapport à l'efficacité des systèmes scolaires. On déplore le nombre trop petit de diplômés et la qualification insuffisante d'un certain nombre de diplômés. Ainsi, les gouvernements du monde entier se sont sentis de plus en plus pressés de trouver de nouvelles avenues pour améliorer leur propre système scolaire. Voilà pourquoi leur confiance actuelle va essentiellement dans des programmes internationaux d'évaluation qui étudient la variation de la performance de leurs élèves appartenant à divers groupes socioéconomiques et les autres facteurs qui influent sur leur niveau de performance. On a ainsi découvert que **lorsqu'on accordait une marge de manoeuvre institutionnelle et financière importante à un établissement scolaire**, les chances d'amélioration de la performance de l'élève augmentaient sensiblement, davantage par exemple que le fait d'admettre des élèves sur une base des compétences ou celui de présenter une compétition éducative dans une communauté ou celui encore, pour l'élève, de faire partie d'une strate socioéconomique élevée.

L'élargissement de l'horizon éducatif à d'autres nations a transformé notre compréhension des impacts de notions (comme la pratique pédagogique, le leadership, le savoir), susceptibles d'améliorer la performance de l'élève québécois dans le contexte actuel d'une société moderne.

Les communautés éducatives performantes que nous avons étudiées (écoles finlandaises, néo-zélandaises, publiques autonomes de l'Alberta ou les écoles à charte américaines ou de l'Angleterre) font une large place au développement harmonieux de toute la personnalité de l'élève, dimensions affective et créative comprises.

La Finlande a mis, pour son système éducatif, le gros de ses efforts sur la recherche pédagogique mise au service des pratiques pédagogiques de ses établissements

d'enseignement. L'école finlandaise présente un parcours unique sans filière jusqu'à seize ans. L'enseignement est individualisé. Chaque établissement d'enseignement jouit également d'une large autonomie. Tout le monde connaît maintenant son irrésistible performance pour son nombre de diplômés, pour son taux très minime d'échec scolaire et pour ses performances au plan scolaire. Ce que l'on sait moins, c'est que toute la communauté de base de l'enfant participe à son succès scolaire. Le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, pour sa part, a confié la coordination de beaucoup de ressources directement aux établissements. À ce que nous savons, ses écoles performant tout aussi bien que celles du Québec si on considère les derniers scores PISA de ces deux nations, la différence se situant plutôt au chapitre de l'efficacité. En effet, en Nouvelle-Zélande, le coût par élève au primaire et au secondaire est d'environ 30% moins élevé que celui des États-Unis qui est légèrement plus élevé que celui du Québec.

Les écoles publiques autonomes de l'Alberta ont misé, quant à elles, sur une étroite correspondance école/besoins éducatifs du milieu, avec le succès phénoménal qu'on lui connaît maintenant sur un plan international. Leur taux de réussite est de 85 % à 87 % au cours des cinq dernières années comparativement à 75 % ou 76 % pour les écoles publiques de leurs commissions scolaires. Les élèves de ces écoles se retrouvent sur la liste d'excellence du Ministère à raison de 35 % à 37 % comparativement à 15 % ou 16% pour les écoles des commissions scolaires. Ce sont des écoles qui admettent les élèves sans aucune sélection. Ils sont admis sur la base du choix de l'école par les parents et les premiers admis sont les premiers inscrits. Leur succès est si spectaculaire que chacune des écoles compte plus d'élèves sur sa liste d'attente pour l'admission qu'il n'y a de places disponibles dans l'école.

D'autres exemples internationaux existent : entre autres, les Academy Schools et les Trust Schools en Angleterre ; les réseaux d'apprentissage en informatique du Danemark, les écoles américaines à charte. L'essentiel est de retenir que tous ces contextes d'action scolaire impliquent un dégagement d'importantes marges de manœuvre pour l'établissement d'enseignement. Il faut comprendre également que ces pays n'ont pas attendu l'étude de pondération des facteurs contribuant à la performance scolaire effectuée par l'O.C.D.E. pour débiter leur action décentralisatrice vers la communauté éducative locale. Ils avaient déjà découvert que l'efficacité et l'efficacité se conjuguent avec une mobilisation dynamique et créative des communautés éducatives locales. Ils avaient compris également que le partage des diverses expertises entre les acteurs de cette communauté offre de véritables garanties de succès par rapport à l'évolution de l'élève dans son cursus scolaire. Finalement, ils avaient saisi que les structures dans lesquelles gravitent ces partages doivent demeurer fidèles aux solutions enracinées dans le sol des besoins particuliers de développement de l'élève et doivent rester souples par rapport à toute la zone de gestion de l'enseignement. Ce sont ces dernières caractéristiques qui supportent, en partie, les principes et orientations retenus pour une école québécoise renouvelée.

Le leader (direction d'établissement) de ces communautés n'est pas *encarcané* par les dictats de la bureaucratie. Il possède de véritables marges de manoeuvre. Il sait prendre des

risques et moduler son action en vue d'une convergence de l'ensemble des forces vives du milieu éducatif local en fonction du plein épanouissement de l'élève.

L'analyse démontre que dans les systèmes éducatifs où les choix éducatifs sont contrôlés par l'État et renforcés par sa bureaucratie, les élèves performant moins bien que dans des systèmes où les choix sont faits par la communauté et qui jouissent d'une organisation participante. Dans ces cas, les élèves performant mieux.

L'enseignement exercé dans ces milieux se veut un trait d'union entre la réflexion pédagogique alimentée, autant de la recherche universitaire que de terrain, et une pratique plurielle adaptée aux besoins particuliers de développement de l'élève.

Plus important encore, la tendance actuelle qu'a l'élève des pays industrialisés de déployer ses talents en vue d'un maximum de rendement pour un minimum d'efforts s'estompe par l'expérimentation même de l'élève de pratiques psychosociales mettant en relief l'honnêteté par rapport à lui-même, la remise en question de ses croyances et préjugés et la rigueur intellectuelle.

Vouloir un avenir désirable pour l'élève et la société se module selon différents construits comportementaux des acteurs d'une communauté éducative. La recherche a par ailleurs tracé des discernements à entrer en ligne de compte par rapport à notre école québécoise. Cela a été fait, il va sans dire, à la lumière des succès éducatifs internationaux. On a tenu compte aussi en même temps de la culture québécoise en matière scolaire, incontournable pour tout éventuel changement.

L'analyse des paramètres internationaux des écoles performantes répond tout à fait aux principes et orientations de notre fédération. Non seulement elle appuie les avenues raisonnables retenues par les directions d'établissement mais elle nous révèle l'ampleur de l'impact des principaux facteurs de gestion qui favorisent la réussite des élèves.

Interroger et valider : le cœur

Analyser pour comprendre et déterminer le champ d'action de l'établissement en vue du succès des élèves est une étape. Transformer nos façons de faire en est une autre. Si nos principes et nos orientations trouvaient rationnellement une justification par l'analyse de la performance de l'école chez d'autres nations, analyse renforcée par les études de l'OCDE ceux-ci trouveraient-ils un écho dans la perception de notre population, parents et payeurs de taxes?

La FQDE avait déjà, en 1993, interrogé le public sur des orientations qui favoriseraient la réussite des élèves. Une nouvelle étude menée par Léger Marketing pour le compte de la FQDE a été réalisée en date du 1^{er} mai 2008 pour sonder le cœur de la population sur les

mêmes sujets de réflexion des directions d'établissement et sur les éléments de l'analyse de la recherche sur les écoles performantes dans le monde.

Le sondage conduit auprès de 1 004 répondants selon les normes de fiabilité généralement reconnues, révèle les faits suivants sur l'opinion de la population :

- Les conseils d'établissement sont les mieux placés pour utiliser les sommes d'argent allouées pour les élèves par le Ministère de l'Éducation. Ceci est vrai à la hauteur de 74.1% ;
- Plus des deux tiers des répondants pensent que les directions d'école n'ont pas toutes les marges de manœuvre nécessaires pour faire de leur établissement une bonne école ;
- L'autonomie pour un établissement d'enseignement est le chemin à emprunter pour une meilleure réussite des élèves québécois; elle améliorerait leur mieux-être. C'est plus de huit répondants sur dix (83.6 %) qui croient que l'autonomie de l'école permettrait d'accroître le mieux-être et la réussite des élèves.
- Vers qui est portée la confiance dans les éléments du réseau scolaire? Selon 63% des gens interrogés, il s'agit du personnel de l'équipe-école. Cela représente une hausse de 22,2 % par rapport aux chiffres de 1993.
- Qui possède la connaissance des besoins des élèves? Les gens interrogés ont mentionné à 92,3 % que le personnel de l'école, c'est-à-dire les directions d'établissement et les enseignants, entre autres, possèdent la connaissance des besoins des élèves.
- Quelles sont les marges de manoeuvre nécessaires pour faire d'un établissement une bonne école? 50,4 % des répondants croient que les écoles devraient recevoir le financement directement, au lieu de le faire passer par les commissions scolaires; 46,6 % croient également que les politiques d'organisation de fonctionnement devraient être propres à une école plutôt qu'à une région, ou à plusieurs écoles; 46,2 % des personnes interrogées ont ajouté que les choix, dédiés à l'école, du personnel devraient être propres aux besoins de chaque établissement. De plus, selon 34,8 % des répondants, un moins grand nombre de structures serait nécessaire pour faire d'un établissement une bonne école.

Les résultats du sondage nous révèlent, non sans surprise, que le public québécois souhaite voir émerger une école qui corresponde beaucoup plus aux principes et orientations que nous proposons plutôt qu'à ceux retenus pour les modifications à la Loi sur l'instruction publique.

CHAPITRE 3

Les modifications de la loi 88

Nous abordons, dans ce chapitre, un certain nombre d'articles du projet de loi qui ont un impact direct sur l'organisation scolaire, notamment sur le rôle de l'école, de son conseil d'établissement, de sa direction et de son projet éducatif. Nous avons plusieurs interrogations, des orientations à suggérer et des commentaires pour nous assurer que les éventuelles modifications à la LIP répondent aux besoins des établissements.

Article 37.1

Le plan de réussite de l'école est établi en tenant compte du plan stratégique de la commission scolaire

Questions ;

- Qu'entendez-vous par l'expression « en tenant compte »?
- Quel est son caractère « indicatif ou prescriptif »?
- Quel lien y a-t-il entre le plan de réussite et le plan stratégique?
- Le projet éducatif de l'école est-il subordonné au plan stratégique de la commission scolaire?

Il semble y avoir une confusion de concept entre la nature du projet éducatif et la nature du plan de réussite lorsqu'on établit un lien entre le plan de réussite de l'école et le plan stratégique de la commission scolaire. Le plan stratégique de la commission scolaire est un plan établi pour une période de trois ans. Il est, pour la commission scolaire, ce que le projet éducatif est pour l'école. Un plan sur plusieurs années qui détermine les orientations et les champs d'actions pour une période. Le plan de réussite est le plan d'action annuel qui vise à réaliser le projet éducatif de l'école. Le projet éducatif de l'école est en lien avec le plan stratégique de la commission scolaire. Il est d'ailleurs déjà prévu d'élaborer le projet éducatif sur la base du plan stratégique de la commission (article 74 de la LIP) sans y être totalement subordonné. Le plan stratégique de la commission prévoit des axes d'intervention particuliers.

L'expression « en tenant compte » indique-t-elle une prescription ? Si c'est le cas, il n'y a plus lieu d'avoir des projets éducatifs dans les écoles puisque le plan stratégique viendra

subordonner toute orientation de l'école. Le plan de réussite deviendra un plan d'action annuel pour réaliser le plan stratégique de la commission scolaire. La commission scolaire deviendra, sur le plan éducatif, une grande école et ses établissements, des pavillons. Cela remet alors en cause tout le concept du projet éducatif, des orientations de l'établissement en fonction des besoins de sa communauté et du rôle central du conseil d'établissement. Dans un tel cas, les directions d'école ne peuvent souscrire à une telle modification.

Si au contraire, l'expression « en tenant compte » est indicative, cela permet à l'établissement de s'imprégner d'orientations à caractère communautaire et d'influencer l'élaboration de ses propres orientations (projet éducatif) et ses actions annuelles (plan de réussite). Il y a alors une logique de reconnaissance et un lien dynamique entre la commission scolaire et l'établissement. Ce lien logique, il doit être établi en relation avec le projet éducatif et non avec le plan de réussite.

Orientation proposée

L'article 74 de la loi précise déjà de façon indicative, et à notre satisfaction, de quelle façon le projet éducatif doit être élaboré. En conséquence, si l'expression « en tenant compte » est indicative, nous recommandons de retirer cette modification de l'article 37.1.

Si le législateur veut remplacer l'expression « sur la base de » pour la remplacer par l'expression « en tenant compte », il serait plus utile de le faire à l'article 74 de la loi.

Article 96.24

Le budget de l'école constitue des crédits distincts au sein du budget de la commission scolaire et les dépenses pour cette école sont imputées à ces crédits.

« A la fin de chaque exercice financier, les surplus de l'école, le cas échéant, deviennent ceux de la commission scolaire, à moins que le conseil des commissaires ne décide de les porter aux crédits de l'école pour l'exercice financier suivant, aux conditions qu'il détermine. »

Questions

- Qu'est-ce qui justifie ce rapatriement à la fin d'une année scolaire à la commission scolaire des ressources financières consenties à l'établissement en toute équité ou générées par l'établissement?
- De quel surplus parle-t-on?

- Pourquoi transformer un acte administratif en article de loi?

Les surplus d'un établissement peuvent être générés de plusieurs façons. Ils sont constitués d'allocations accordées par la commission scolaire en toute équité en fonction de l'article 275 de la loi. On y retrouve aussi des revenus générés par l'autofinancement de l'école sous toute forme, des revenus de l'administration des services de garde, des revenus tirant leur origine d'ententes et des revenus d'opérations courantes de l'école. Les crédits distincts de l'école font état de l'ensemble de ces revenus. Veut-on récupérer, au profit de la commission scolaire, les surplus de l'établissement pour des projets de la commission scolaire? Peut-on reprocher à des conseils d'établissement et à des directions d'administrer efficacement leurs ressources et de planifier, sur plus d'une année, des achats et des projets (ex : informatique, équipements lourds, immobilisations, projets d'élèves, ententes de services ...). De nombreux projets et beaucoup d'achats se répartissent sur plus d'une année financière. Comment peut-on demander à un centre de formation professionnelle d'obligatoirement et nécessairement tout dépenser ses allocations dans une même année financière, notamment pour des équipements lourds ? Les pratiques administratives actuelles reconnues permettent à ces établissements de reporter des revenus d'une année à l'autre.

Nous comprenons que le législateur veut que **les allocations annuelles consenties par la commission scolaire à l'école** puissent être balisées par des règles d'utilisation. Des règles administratives existent déjà dans plusieurs commissions scolaires et ne posent pas de problème, de l'avis de nos directions d'établissement concernées. Les revenus générés par l'école ne doivent aucunement faire l'objet d'une récupération par la commission scolaire puisqu'ils sont déjà régis par les règles de l'établissement. C'est la marge de manœuvre de l'établissement pour répondre à ses propres besoins.

Si la ministre a des motifs de maintenir un encadrement uniquement pour les allocations consenties par la commission scolaire à l'école, cet encadrement devrait être de forme administrative et pourrait apparaître dans les conditions d'allocations financières du ministère aux commissions scolaires et ne pas faire l'objet d'articles de loi. Cela permettrait à la commission et à l'établissement de définir une pratique dans le cadre de l'entente de gestion prévue à l'article 209.2. L'entente pourra alors considérer les particularités de l'établissement (ex : centre de formation des adultes, formation professionnelle).

Une telle prescription de la loi pourra avoir comme conséquence d'inciter certains établissements à dépenser à tout prix leurs allocations avant la fin d'une année scolaire. Nous ne croyons pas, d'une part, qu'une telle incitation par la loi soit une pratique qui réponde à des critères d'efficacité. D'autre part, elle engendrera certainement un nouveau champ de

négociation entre l'établissement et la commission scolaire plutôt que clarifier les rôles respectifs de chacun.

Orientation suggérée

Aborder la question des surplus sous l'angle d'ententes administratives entre l'établissement et la commission scolaire.

Article 109

Mêmes commentaires qu'à l'article 37.1

Article 145

Nous sommes en accord avec la durée de mandat de deux ans pour les parents commissaires, de façon à assurer une suite logique, avec les mandats de deux ans des parents élus au conseil d'établissement.

Article 177.3

Nous sommes en accord avec cet article qui soutiendra mieux les membres des conseils d'établissement et les commissaires. Par souci d'interprétation commun de la Loi sur l'instruction publique, nous préférons que cette responsabilité soit confiée aux bureaux régionaux et au ministère.

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 établis par le gouvernement.

La commission scolaire a également pour mission de promouvoir l'éducation sur son territoire, de veiller à la qualité des services éducatifs par 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. »

Nous sommes tout à fait en accord avec l'idée de formuler, enfin, une mission à la commission scolaire. Seul l'établissement avait sa mission définie par la loi. Cette mission doit se définir en complémentarité avec celle de l'établissement et ne doit pas créer d'ambiguïtés de rôles et de fonctions. Nous ne voulons pas perpétuer l'interminable négociation bureaucratique sur le véritable rôle de la commission scolaire et nous voir imposer « le parcours du combattant » comme stratégie pour permettre aux établissements d'exercer les marges de manœuvre nécessaires à la réalisation de leur mission.

Tel que formulé, il y a confusion entre le rôle de l'établissement et la mission de la commission scolaire. L'école dispense les services éducatifs. La direction voit à organiser le perfectionnement (formation continue) du personnel et assure la direction administrative et pédagogique de l'établissement. Dans ce cadre, le conseil d'établissement adopte son projet éducatif et approuve son plan de réussite. On semble vouloir justifier la mission de la commission scolaire en dédoublant un rôle sur un même territoire. Il faut éviter de définir une mission pour la commission scolaire qui lui permette d'organiser des services éducatifs au bénéfice des mêmes personnes visées par l'établissement dans son rôle. La mission de la commission scolaire doit être axée sur le soutien à ces établissements et la réponse à des besoins régionaux.

Nous pourrions nous rapprocher de l'intention du législateur si on reformulait la mission de la commission scolaire en complémentarité avec celle de l'établissement. D'ailleurs, le deuxième paragraphe de l'article, d'une façon plus logique, conférerait un leadership régional à la commission en matière d'éducation. Nous trouvons cette fonction de promotion et de veille à la qualité des services sur un territoire comme une contribution enrichissante. Pour ce faire, nous recommandons de modifier la mission de la façon suivante :

Orientation suggérée

Nous suggérons que la mission de la commission scolaire soit de soutenir ses établissements qui dispensent des services éducatifs aux personnes qui relèvent de sa compétence et de répondre à des besoins régionaux identifiés.

Article 176.1

Concordance à faire avec notre recommandation à l'article 207.1

Modification suggérée à 2^e

« de veiller à la pertinence et à la qualité des services éducatifs offerts par les établissements de la commission scolaire »

Article 220

Concordance à faire avec notre recommandation à l'article 207.1

« La commission scolaire informe la population de son territoire des services éducatifs et culturels qu'offrent ses établissements et lui rend compte de leur qualité.... »

Article 209.1

Concordance à faire avec notre recommandation à l'article 207.1

Modification suggérée à 2^e

« Les principaux enjeux auxquels font face les établissements ... »

Article 209.2

« La commission scolaire et le directeur de chacun de ses établissements conviennent annuellement, après consultation du conseil d'établissement et dans le cadre d'une entente de gestion et de réussite éducative, des mesures requises pour assurer l'atteinte des objectifs et des cibles prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre.

L'entente de gestion et de réussite éducative porte sur les éléments suivants :

1^e les modalités de la contribution de l'établissement établies en tenant compte de son plan de réussite et de sa situation particulière;

2^e les ressources que la commission scolaire alloue spécifiquement à l'établissement pour lui permettre d'atteindre les objectifs et les cibles prévus;

3^e les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement;

4^e les mécanismes de suivi et de reddition de compte mis en place par l'établissement. »

Questions :

- Pour quelle raison les modalités omettent-elles toute référence au projet éducatif?
- Comment se détermine le niveau de ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs?
- En cas de mésentente, quel mécanisme est déployé en vue d'une solution adéquate?

- Que fait-on des établissements qui ont déjà atteint les cibles de la ministre?

Une autre confusion risque de s'introduire dans l'application de la loi. On veut encadrer une nouvelle entente de gestion et de réussite éducative en référence à la convention de partenariat entre la commission et le ministre. Il faut poursuivre la logique sous-tendue dans la loi dans la perspective établie par d'autres de ses articles. Le plan stratégique de la commission scolaire doit tenir compte des objectifs et cibles du ministre. De même, le projet éducatif s'articule sur la base du plan stratégique de la commission scolaire. Il convient donc d'avoir une entente de gestion en fonction de ce qui appartient à l'école, c'est-à-dire son projet éducatif et son plan de réussite.

Tel que rédigé, cet article nourrit plus un risque de désaccord qu'une entente entre les directions d'établissements et la commission scolaire. La recherche d'un mécanisme de gestion efficace doit nous guider pour répondre à nos impératifs de services de qualité auprès de nos jeunes. Les recherches effectuées sur les modèles de gestion efficaces démontrent que ce type de modèle où les objectifs et cibles sont formulés pour être exécutés dans un cycle pyramidal, a peu de résultats. La France utilise encore ce modèle. Ces élèves se classent entre le 15^e et le 20^e rang aux épreuves internationales. Veut-on cela pour le Québec ? Cette façon de faire donne peu de résultats et est démobilisatrice pour les personnes qui y oeuvrent puisqu'elles ont peu de marge de manœuvre sur leurs décisions et leurs actions. Nos directions d'établissement ne renonceront pas à leurs convictions en gestion sur les avenues à emprunter pour créer une école performante soucieuse de la réussite du plus grand nombre.

Si le législateur veut maintenir cet article, des modifications doivent y être apportées pour en minimiser l'impact démobilisateur.

Orientation proposée :

Nous suggérons que l'entente entre la commission et l'établissement soit centrée sur l'objet qui établit un lien entre la commission et l'établissement, soit le projet éducatif et le plan de réussite.

Article 275

« La commission scolaire établit, après consultation des conseils d'établissement et du comité de parents, les objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe et de ses autres revenus entre ses établissements.

Cette répartition doit être effectuée de façon équitable en tenant compte des besoins exprimés par les établissements, des inégalités sociales et économiques auxquelles les établissements sont confrontés, de la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre et des ententes de gestion et de réussite éducative conclues entre la commission scolaire et ses établissements.

La répartition doit prévoir les montants alloués au fonctionnement des conseils d'établissements ainsi que les montants requis pour les besoins de la commission scolaire et de ses comités.

La commission scolaire doit rendre publics les objectifs et les principes de la répartition ainsi que les critères qui ont servi à déterminer les montants alloués. »

Questions

- Quelle raison motive le fait qu'on rend publics uniquement les montants alloués?
- Pour quelle raison ne rend-on pas publics les montants requis pour les besoins de la commission scolaire?

Nous reconnaissons l'effort du législateur pour tenter de répondre aux nombreux commentaires sur la transparence du financement des établissements et de la commission scolaire. La loi réaffirme le principe d'équité et la répartition de l'ensemble des ressources financières entre les établissements. De plus, elle reconnaît l'importance de consulter les conseils d'établissement sur les objectifs et les principes de la répartition des revenus de la commission scolaire. Nous souhaitons qu'un petit effort de limpidité s'ajoute à ce pas vers la transparence dans l'exercice de ce pouvoir de la commission scolaire.

Orientation suggérée

Nous suggérons de rendre publics les montants alloués aux établissements ainsi que les montants requis par la commission scolaire et par ses comités.

Article 220.2

Questions :

- Ce processus permet-il à l'étudiant adulte du secteur de la formation générale des adultes et du secteur professionnel de porter plainte?
- Les élèves du secteur privé sont-ils visés par la mise en place d'un tel processus?

Nous comprenons que le législateur a voulu donner à l'élève et à ses parents la possibilité concrète de faire entendre leur voix lorsque l'élève se croit lésé dans son droit de recevoir un service éducatif de qualité. Les étudiants adultes de la formation générale des adultes et de la formation professionnelle doivent aussi avoir accès à ce processus de plainte.

Nous comprenons aussi que la procédure d'examen des plaintes ainsi que les résultats de cet examen font l'objet d'une réglementation de la commission scolaire. Celle-ci doit faciliter pour le plaignant l'accès au processus.

Nous saisissons enfin qu'en cas d'insatisfaction par le plaignant de l'examen de sa plainte ou du résultat de cet examen, il pourra toujours faire appel à une personne désignée qui aura le pouvoir de donner son avis au conseil des commissaires sur le bien-fondé de la plainte et même proposer des correctifs qu'elle juge appropriés. Cet article propose dans les faits un arbitrage dans le cas d'une mécontente sur les services rendus à l'élève.

Il nous semblerait utile et pertinent d'étendre cette volonté au respect de la Loi sur l'instruction publique afin d'arbitrer les litiges entre l'établissement et la commission scolaire. Si l'objectif de ce projet de loi est de créer une cohésion entre les différents paliers du réseau éducatif afin que des services éducatifs de qualité soient rendus aux élèves, ne serait-il pas utile d'arbitrer les litiges entre l'établissement et la commission scolaire? Nous serions favorables à une telle approche qui viendrait donner à tout acteur du réseau des commissions scolaires la possibilité réelle de faire entendre sa voix dans l'éventualité d'une insatisfaction par rapport à toute application de la loi de la part d'un organisme scolaire. Les principaux irritants, litiges et mécontentes n'ont pas manqué de survenir dans les dernières années sur l'interprétation des champs de compétences, des fonctions et rôles des personnes. À la FQDE, nous sommes prêts pour ce genre d'exercice de haute valeur démocratique.

Orientation suggérée

Créer un mécanisme d'arbitrage sur l'application de la Loi sur l'instruction publique, sur les objets de la loi qui concernent les établissements et les commissions scolaires. Tout comme pour le protecteur de l'élève, cette personne ou cet organisme se doit d'être extérieur à la structure de la commission scolaire.

Commentaires sur l'article 143 paragraphe 2^e

Dans la logique où des parents ont été élus démocratiquement à deux reprises - dans leur école et au sein du comité de parents - pour quelle raison ne leur accordons-nous pas le droit de vote au conseil des commissaires? S'ils ont la qualité nécessaire pour être élus au sein d'un conseil d'établissement, pour quelle raison perdraient-ils cette même qualité une fois élus pour représenter des parents au conseil?

Conclusion

Au cours des dix dernières années, les directions d'établissement de notre fédération se sont engagées à réussir l'école dans le cadre que nous proposait la Loi de l'instruction publique. Elles se sont impliquées dans la mise en place de toutes les nouvelles structures participatives, tant au niveau de l'établissement qu'au niveau de la commission scolaire. Elles ont relevé le défi des changements profonds qu'exigeaient d'abord la réforme du curriculum puis du renouveau pédagogique. Elles ont assumé, tant de fois et tant de fois, leur rôle de leader auprès des parents, des enseignants, des élèves et au sein de leur communauté. Elles ont souvent été le rempart dans chacun des établissements face à l'adversité manifeste de personnes ou de groupes qui s'opposaient aux orientations du ministre ou du ministère. Elles se sont engagées fermement et publiquement pour réaliser la nouvelle école qui stimulerait l'élève dans ses apprentissages, élèverait le taux de réussite et freinerait le décrochage scolaire.

Les directions d'établissement comprennent difficilement qu'on propose un projet de loi qui considère si peu l'établissement et qui ignore l'impact des structures de gestion sur la réussite des élèves. Un projet de loi axé sur le « comment » faire les choses au lieu de s'en tenir à une modification des structures démocratiques régionales. Un projet de loi qui s'éloigne des conditions d'organisation qui favorisent le développement d'un établissement qui réussit bien. Un projet de loi sur la gouvernance mais avec lequel on profite de l'occasion pour réduire la marge de manœuvre de l'établissement en récupérant annuellement son surplus financier.

C'était l'occasion de favoriser un financement des services éducatifs directement à l'établissement. Les allocations annuelles du ministère aux commissions scolaires sont établies en fonction du portrait de chaque établissement au Québec. Acheminer le financement à l'établissement était tout aussi facile sur le plan administratif qu'en faire le cumul pour diriger celui-ci vers la commission scolaire qui en fait un nouvel arbitrage.

Ce projet de loi, contrairement au discours qui l'accompagne, ne suscite aucunement la concertation ou le partenariat, mais plus la méfiance des uns et des autres inspirée par la course aux standards nationaux, aux objectifs et cibles dictés par le pouvoir ministériel. Cette approche n'a donné aucun succès ailleurs dans le monde.

Ce projet de loi ne propose aucun véritable défi, autre que celui de soumettre l'ensemble du réseau à un vaste exercice bureaucratique en croyant que le contrôle tatillon du résultat incitera les efforts nécessaires pour améliorer le taux de réussite des élèves. On invite

l'établissement à amplifier le joug de la réunionite aiguë avec de multiples ententes et contrôles Le gouvernement présente un projet de loi axé sur le maintien des standards au lieu d'un projet de loi axé sur le développement des établissements publics et l'émergence d'une véritable responsabilité pédagogique de la part de tous les acteurs de l'établissement.

Nous avons l'occasion, comme chez beaucoup de nations dans le monde, de doter l'établissement des véritables moyens pour assumer ses véritables responsabilités. Confier à l'établissement la responsabilité d'assurer avec les moyens nécessaires, la réussite du plus grand nombre vers un parcours scolaire qui qualifie. Nous venons de manquer un autre rendez-vous avec le succès. Il sera difficile d'obtenir cette fois-ci l'engagement et la mobilisation des directions. L'amertume laissée par cette loi qu'elles considèrent comme une agression envers leur communauté aura des séquelles pour plusieurs années. Elles considèrent que vous venez d'abandonner la réussite de l'établissement, l'inlassable engagement des divers personnels et la reconnaissance de la contribution de leur communauté. **Peut-on rejoindre ces pays où l'enfant n'est jamais de trop?**

3.2 FACTEURS ASSOCIÉS À LA PERFORMANCE SCOLAIRE EN PRENANT EN COMPTE LE STATUT SOCIOÉCONOMIQUE

Facteurs	Amélioration
Regroupement des élèves selon leur niveau d'habiletés	-4,5 %
Admission des élèves sur une base de haute performance scolaire	14,4 %
École qui publie l'ensemble des résultats de ses élèves	3,5 %
École qui met l'accent sur l'enseignement de la langue maternelle, les mathématiques et les sciences	8,8 %
École qui offre des activités parascolaires	2,9 %
École qui possède une marge de manœuvre financière et institutionnelle face aux besoins de développement de ses élèves	25,7 %

3-4 AXE DE DÉCENTRALISATION POUR UN ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
<p>Latitude d'application des politiques fixées au régional ou au national</p> <p>Choix d'application des politiques et règlements; gestion des ressources humaines, financières et matérielles selon des modèles d'allocation de l'État</p>	<p>Choix des moyens pour développer les objectifs de l'établissement</p> <p>Méthodes d'enseignement, modèles d'apprentissage, sélection des informations à être publiées, règles de passage, types d'évaluation des progrès de l'élève, quantification du temps des disciplines et des tâches d'enseignement et du nombre d'élèves par classe</p>	<p>Marge de manœuvre financière et contrôle du processus décisionnel</p> <p>Contrôle du processus décisionnel en matière de ressources humaines, matérielles et financières; processus allocatif pour la sous-traitance</p>	<p>Choix des objectifs stratégiques</p> <p>Sélection des objectifs et programmes d'études, curriculum, parcours, filières et passerelles</p>

3.9 L'AUTONOMIE PERFORMANTE D'UN ETABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT

