

Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des
consultations relatives au dépôt du projet de loi 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*

2 mars 2016



TABLE DES MATIÈRES

1. Présentation de la FQDE	3
2. Encadrement du système éducatif	3
3. Principaux enjeux	4
4. Commentaires sur la proposition gouvernementale	5
4.1 Missions de l'école et du centre	6
4.2 Mission de la commission scolaire	7
4.3 Conseil scolaire	8
4.3.1 Conseil provisoire	9
4.4 Comité de répartition des ressources	9
4.5 Comité conjoint de gestion	10
4.6 Conseil d'établissement	10
4.6.1 Avis sur la prestation de travail du directeur d'établissement d'enseignement aux fins de son évaluation annuelle	10
4.6.2 Processus d'approbation et d'adoption	11
4.6.3 Sélection du directeur d'école ou de centre	11
4.7 Pouvoirs du ministre	11
4.8 Approche décentralisatrice et gestion budgétaire	12
4.9 Reddition de comptes	13
5. Conclusion	13
6. Références documentaires	15

1. Présentation de la FQDE

Œuvrant depuis 1962, la **Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement («FQDE»)** est le principal organisme professionnel représentant plus de 2 200 directions d'établissement d'enseignement provenant de 21 associations issues du secteur jeunes regroupant le primaire et le secondaire et du secteur de la formation des adultes, incluant la formation générale et professionnelle. Sa mission est de promouvoir le développement professionnel et l'excellence des directions, et directions adjointes, d'établissements d'enseignement au Québec et de défendre leurs droits. Pour y parvenir et assurer la représentativité de ses membres, répartis à l'intérieur de 48 commissions scolaires au Québec, la FQDE s'est dotée d'une structure organisationnelle intégrant des mécanismes de consultation, de concertation et de communication.

Du point de vue opérationnel, la FQDE crée des liens entre les directions d'établissement d'enseignement du Québec, leur offrant un accès direct à un savoir-être, un savoir-faire et à un faire-savoir. En facilitant les échanges entre les directions d'expérience et les nouvelles directions, la FQDE leur fournit le support nécessaire à leurs nouvelles fonctions. Par la réalisation de ces échanges, la FQDE garantit la mise en œuvre du savoir, la qualité de la gestion et le développement d'une éducation avant-gardiste orientée vers la réussite des élèves.

2. Encadrement du système éducatif

Adoptée par l'Assemblée nationale en 1988, la *Loi sur l'instruction publique* («LIP») encadre le système d'éducation québécois, définissant les rôles et les responsabilités des différents acteurs du réseau de l'éducation, déterminant les droits des élèves et établissant le cadre des structures scolaires. Appuyée de divers règlements garantissant son application, la LIP a subi de nombreux changements depuis son entrée en vigueur, ceux-ci ayant contribué à relancer le débat sur la répartition des responsabilités et des pouvoirs au sein du système d'éducation.

Dans ce contexte, bien que l'exercice de modification législative mené en 1998 ait contribué à décentraliser la prise de décisions vers les établissements d'enseignement, plusieurs modifications subséquentes ou certaines interprétations qui ont été faites ont réduit la portée et limité l'autonomie des établissements.

Le 4 décembre 2015, le ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (le «ministre»), (devenu, depuis le 23 février 2016, le Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport), a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 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*, annonçant par le fait même l'intention du gouvernement du Québec de procéder à la réorganisation de la gouvernance du réseau scolaire québécois. Ce dernier a d'ailleurs profité de l'occasion pour annoncer la tenue d'une commission parlementaire chargée de l'étude du projet de loi, en invitant les divers intervenants à faire part de leurs commentaires et observations.

La FQDE profite de l'occasion pour saluer la volonté du gouvernement du Québec de modifier l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires et offre sa pleine collaboration dans le processus qui suivra le dépôt du projet de loi. La FQDE comprend que l'exercice amorcé par le gouvernement en est à sa consultation initiale et qu'il se soldera par des modifications à la LIP. Dans ce contexte, la FQDE désire partager quelques observations et proposer certaines pistes de réflexion afin de bonifier la proposition présentée par le gouvernement du Québec. À cet égard, les directions d'établissement d'enseignement disposent de toute l'expertise et des connaissances nécessaires à l'étude de la proposition gouvernementale, étant quotidiennement appelées à jouer équitablement un rôle de leader dans la prise de décisions touchant la réussite des élèves.

3. Principaux enjeux

En guise d'introduction, il importe de rappeler que, depuis sa création, la FQDE a nombre de fois plaidé pour une révision du processus de gouvernance du système d'éducation actuel, cherchant à réaffirmer le rôle central occupé par l'école et le centre dans le cheminement et la réussite des élèves. Dans cette même perspective, la FQDE accueille favorablement les objectifs du projet de loi qui sont de favoriser la réussite du plus grand nombre d'élèves, de mobiliser les principaux acteurs et enfin, d'implanter une gestion collaborative.

La FQDE est convaincue que le gouvernement doit octroyer les ressources nécessaires aux établissements scolaires afin qu'ils soutiennent l'apprentissage des élèves et favorisent leur réussite, l'élève devant demeurer au cœur des réflexions. Dans cette optique, la FQDE privilégie aussi la mise en place d'un modèle de gouvernance de proximité à géométrie variable facilitant la gestion des établissements d'enseignement, le tout en satisfaisant les attentes des parties prenantes.

Les changements qui seront apportés à la LIP devront inévitablement conduire à une décentralisation en faveur des établissements, leur permettant de bénéficier de l'autonomie nécessaire et leur assurant l'efficacité de la gestion pédagogique et administrative. En effet, la gouvernance de proximité permettra d'atteindre l'équilibre entre les mouvements ascendants et descendants du système de gestion, misant sur la responsabilisation, l'habilitation et la mobilisation des acteurs locaux, tout en favorisant la participation de la communauté. À cet égard, la FQDE a publié une étude, et plus récemment mené une tournée provinciale, portant sur la gouvernance de proximité, proposant certaines pistes de solutions visant à fournir la marge de manœuvre nécessaire aux établissements¹.

Il est donc illogique que les directions d'établissement d'enseignement, qui sont, de par leur proximité, les mieux placées, avec la communauté éducative de l'école, pour analyser et répondre aux besoins des élèves, se fassent présentement dicter la façon de répondre à ceux de leurs milieux. Les décisions qui touchent de près ou de loin au bien-être et à la réussite des élèves devraient se prendre localement, école par école, suivant les besoins spécifiques réels.

¹ Lalancette, L., *Gouvernance scolaire au Québec, représentations chez les directions d'établissement d'enseignement et modélisation*, Novembre 2014

À cet effet, un sondage mené, en décembre 2015, concluait que 80 % des répondants, répartis à travers le Québec, étaient d'avis que le pouvoir décisionnel en éducation devrait appartenir en priorité aux écoles ainsi qu'au ministère².

La FQDE salue la volonté du ministre d'encourager une gestion collaborative, réaffirmant la participation essentielle de l'ensemble de la communauté éducative, qu'il soit question des directions d'établissement d'enseignement, des parents ou de l'équipe-école dans la prise de décisions liées à la réussite des élèves, et ce, dans le respect des rôles et fonctions de chacun.

La FQDE tient à souligner que les changements contenus dans la proposition gouvernementale devront être intégrés aux façons de faire de l'ensemble des acteurs du système afin d'assurer la réussite de cet exercice, le contraire le menant inévitablement à l'échec. Ainsi, la FQDE salue l'initiative du ministre d'élaborer, à l'endroit des commissions scolaires, un guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée, preuve de son intention de privilégier le principe de subsidiarité.

Qu'il soit permis de rappeler que les pratiques de gestion décentralisée sont actuellement favorisées ailleurs dans le monde et qu'elles constituent la clé de la réussite des établissements plus performants. D'ailleurs, l'OCDE rappelait en 2014 que «les établissements qui disposent de plus d'autonomie par rapport aux programmes de cours et aux évaluations tendent à afficher de meilleurs résultats que les établissements qui disposent de moins d'autonomie lorsqu'ils font partie de systèmes d'éducation qui prévoient davantage de mécanismes de responsabilisation et/ou lorsque les enseignants et le chef d'établissement collaborent à la gestion de leur établissement»³.

4. Commentaires sur la proposition gouvernementale

La FQDE plaide depuis plusieurs années pour une réorganisation du système d'éducation qui dirigerait la prise de décisions vers les établissements d'enseignement, à proximité des élèves qui doivent demeurer au centre du processus de réflexion. Dans cette perspective, la FQDE croit opportun de faire part de ses commentaires concernant la proposition de réorganisation du système de gouvernance scolaire déposée par le gouvernement du Québec.

Par la même occasion, la FQDE soumet que la proposition gouvernementale devra s'assurer d'être comprise par tous les intervenants impliqués à la réalisation du projet éducatif, notamment sur les rôles et responsabilités de chacun.

² Sondage d'OpinionQc réalisé du 28 décembre 2015 au 4 janvier 2016 auprès de 518 répondants

³ Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement*, vol IV, 2014, p.24

4.1 Missions de l'école et du centre

La FQDE accueille la proposition gouvernementale qui confirme le rôle fondamental de l'école, l'article 4 du projet de loi se libellant comme suit :

«L'école a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. Elle réalise cette mission dans le cadre d'un projet éducatif.

Son rôle, à titre d'établissement d'enseignement destiné à dispenser aux personnes visées à l'article 1 les services éducatifs prévus par la présente loi et le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447, est central dans le cheminement des élèves. Elle doit, notamment, viser la persévérance et la réussite scolaires du plus grand nombre d'élèves et faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement.

En outre, l'école est destinée à collaborer au développement social et culturel de la communauté. ».⁴

Quant à la mission du centre, la FQDE se réjouit que la proposition gouvernementale reconnaisse la contribution du centre de formation professionnelle à son développement économique ou au développement économique national par l'adéquation entre la formation offerte et les besoins régionaux ou nationaux de main-d'œuvre»⁵.

Par ces propositions, le ministre confirme la fonction centrale de l'établissement d'enseignement, soit de dispenser les services éducatifs aux élèves. Pour mener à bien sa mission, l'établissement d'enseignement pourra compter sur le soutien de la commission scolaire, en respectant le principe de subsidiarité, tel que libellé à l'article 72 de la proposition gouvernementale⁶.

Concernant les fonctions et pouvoirs octroyés au directeur d'établissement d'enseignement, la FQDE réitère l'importance du rôle octroyé à ce dernier par la LIP, soit de s'assurer de la qualité des services éducatifs dispensés à l'école, d'assurer la direction pédagogique et administrative de celle-ci⁷ ainsi que de l'application des décisions du conseil d'établissement.

Les modifications apportées au rôle et à l'implication des directions d'établissement d'enseignement nécessiteront un engagement plus actif de ces dernières qui sont prêtes à relever ce défi de taille. Sur cette question, la FQDE insiste sur l'importance que les directions d'établissement d'enseignement puissent avoir recours aux ressources financières nécessaires leur permettant de prendre les décisions appropriées en regard des besoins des élèves et de leurs milieux. En ce sens, la mise en place d'une structure de prise de décisions de proximité est appelée à jouer un rôle de premier plan sur la mobilisation des divers acteurs et sur la réalisation du projet commun qu'est la réussite des élèves.

⁴ Modifiant l'article 36 LIP

⁵ Article 27 modifiant l'article 97 LIP

⁶ Modifiant l'article 207.1 LIP

⁷ Article 96.12 LIP

4.2 Mission de la commission scolaire

Depuis l'élaboration du système actuel de gouvernance, la commission scolaire joue un rôle de gouvernement local et d'instance administrative encadrant les établissements d'enseignement. Force est cependant de constater que cet encadrement est devenu au fil des années de plus en plus rigide, limitant l'ouverture aux initiatives et imposant un contrôle accru aux établissements d'enseignement. À cela s'ajoute un sentiment de perte d'autonomie des établissements d'enseignement, s'expliquant par la substitution de la fonction de soutien des commissions scolaires par une fonction orientée vers le contrôle et la surveillance.

Qui plus est, la gestion axée sur les résultats, telle que présentement vécue, a eu comme effet de créer, au cours des dernières années, une structure administrative supplémentaire à l'intérieur même de la structure déjà surchargée, favorisant l'augmentation continue de la bureaucratie.

La structure implantée depuis la fin des années 1980 s'est alourdie administrativement, à un tel point que l'établissement d'enseignement est trop souvent devenu une succursale de la commission scolaire, ce que déplore la FQDE. Face à un tel constat, il n'est pas étonnant de réaliser que l'établissement d'enseignement se fasse dicter ses exigences par la commission scolaire en fonction des orientations stratégiques établies par celle-ci. Cette façon de faire a notamment eu comme conséquence de restreindre l'autonomie des établissements, n'ayant plus la marge de manœuvre nécessaire pour prendre des décisions qui tiennent compte des particularités des différents milieux, mettant ainsi en péril l'atteinte du projet éducatif.

Qu'il soit permis de rappeler que la FQDE reconnaît la nécessité de conserver un palier intermédiaire dans le système de gouvernance, notamment afin d'assurer les différents suivis entre le ministère et les établissements d'enseignement. Ayant à l'esprit les commentaires précédemment énoncés, la FQDE croit qu'il est impératif que ce palier intermédiaire soit appelé à être confirmé dans son rôle de soutien aux établissements d'enseignement, qu'il soit question d'assurer le lien entre le ministère et les établissements d'enseignement ou de leur offrir un support adapté aux particularités de leurs milieux.

En effet, le palier intermédiaire doit jouer un rôle de soutien, permettant à la fois d'appuyer les établissements d'enseignement et de répondre efficacement à leurs besoins. Pour ce faire, la FQDE soumet que le principe de subsidiarité⁸, partie intégrante de la proposition gouvernementale, doit demeurer au centre de ce processus de réflexion afin de veiller à ce que les décisions soient prises par les instances les plus rapprochées de l'établissement d'enseignement, garantissant une capacité d'action accrue et assurant des interventions adaptées. Conséquemment, faire fi de ce principe serait difficilement conciliable avec l'objectif de décentralisation de la prise de décisions poursuivi par le gouvernement du Québec.

⁸ Article 72 modifiant l'article 207.1 LIP

4.3 Conseil scolaire

D'entrée de jeu, la FQDE prend acte de la proposition gouvernementale suggérant le remplacement du conseil des commissaires par un conseil scolaire⁹, lequel serait formé de parents, membres du personnel et complété de membres de la communauté. La FQDE accueille positivement cette proposition, ayant comme effet d'octroyer aux directions d'établissement d'enseignement une représentativité accrue dans le système de gouvernance actuel et ce, dans le meilleur intérêt des élèves.

Ceci étant dit, la FQDE constate que la proposition législative va bien au-delà de l'abolition du conseil des commissaires et de la *Loi sur les élections scolaires*, exigeant des changements majeurs à la culture organisationnelle des commissions scolaires. La suppression du conseil des commissaires permettra notamment d'améliorer la représentativité de la communauté éducative au sein du système de gouvernance actuel. À cet égard, la FQDE accueille favorablement le fait que la proposition gouvernementale reconnaisse les compétences et l'expertise des acteurs de l'école qui sont au cœur du modèle de gouvernance scolaire et qui font partie intégrante de la réussite des élèves.

S'agissant de la composition du conseil scolaire, la proposition énoncée à l'article 39 du projet de loi¹⁰ est à l'effet que ce dernier serait formé de seize (16) membres, dont la composition serait la suivante : cinq (5) parents d'élèves fréquentant un établissement d'enseignement, un (1) parent d'un élève handicapé ou d'un élève en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, six (6) personnes de la communauté, un (1) enseignant et un (1) professionnel non enseignant de la commission scolaire et enfin, deux (2) directeurs d'établissement d'enseignement.

Bien que saluant la présence de deux directeurs d'établissement d'enseignement au sein du conseil scolaire, la FQDE soumet qu'un membre additionnel provenant des directions d'établissement d'enseignement garantirait la représentativité des trois ordres d'enseignement que sont le primaire, le secondaire et la formation des adultes, générale et professionnelle. De plus, la FQDE soumet que la constitution du conseil scolaire pourrait être bonifiée par l'ajout d'un représentant du personnel de soutien, assurant une représentation égale entre la communauté, les parents et les membres du personnel.

Quant au processus d'élection de membres de la communauté au conseil scolaire, la FQDE soumet que sa mise en œuvre ne devrait pas relever exclusivement des parents. Rappelant l'importance de consulter minimalement les directions d'établissement d'enseignement dans le processus d'élection des membres de la communauté au conseil scolaire, la FQDE soumet que celles-ci devraient être consultées sur la question des critères d'admissibilité. Cette consultation permettrait de garantir que les membres de la communauté siégeant au conseil scolaire soient représentatifs des réels besoins des établissements.

⁹ Article 2 modifiant l'article 9 LIP

¹⁰ Modifiant l'article 143 LIP

Enfin, la FQDE salue la volonté gouvernementale de mettre en place des principes de bonne gouvernance, notamment en procédant à l'élimination de la rémunération au conseil des commissaires, remplacé par le conseil scolaire. En effet, la FQDE suggère que les sommes économisées par l'amendement à l'article 175.1 de la LIP soient affectées au service aux élèves, s'il en est, bien entendu.

4.3.1 Conseil provisoire

Les dispositions transitoires du projet de loi prévoient la formation d'un conseil scolaire provisoire ayant comme mandat d'assurer le bon fonctionnement de la commission scolaire jusqu'à l'entrée en fonction d'un premier conseil scolaire¹¹. Ce conseil serait composé de commissaires présentement en fonction qui représentent le comité de parents, de la présidence du comité de parents, de deux directions d'établissement d'enseignement élues par leurs pairs ainsi que du directeur général de la commission scolaire.

La FQDE est d'avis qu'il est opportun pour le gouvernement du Québec de procéder à la création d'une telle entité garantissant la transition vers les nouvelles mesures. Cependant, elle soumet que la formation du conseil pourrait bénéficier de la présence d'un membre additionnel provenant des directions d'enseignement. Ainsi, le fait de porter le nombre de membres à trois (3) assurerait la représentativité de tous les ordres précités.

4.4 Comité de répartition des ressources

La proposition gouvernementale prévoit que chaque commission scolaire devra instituer un comité de répartition des ressources («CRR»). Composé majoritairement de directeurs d'école et de centre, le CRR aura notamment le mandat de 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 ainsi que celle des services éducatifs complémentaires¹².

La FQDE accueille positivement la formation de ce comité composé par une majorité de directions d'établissement d'enseignement et qui sera appelé à faire des recommandations au conseil scolaire afin d'assurer une allocation plus efficace et efficiente des ressources, permettant par le fait même de répondre plus adéquatement aux besoins des élèves dans le cadre du projet éducatif de chaque établissement. À cet égard, la FQDE est d'avis que la mise en place de ce processus de concertation se soldera par des gains d'efficacité favorisant la réalisation du projet éducatif.

La FQDE salue également la proposition gouvernementale suggérant que le CRR puisse se voir octroyer des mandats additionnels, tels que la répartition d'autres services professionnels, en sus des services éducatifs complémentaires.

¹¹ Dispositions diverses, transitoires et finales : article 183 et suivants

¹² Article 65 modifiant l'article 197.1 LIP

4.5 Comité conjoint de gestion

La proposition gouvernementale prévoit le remplacement du comité consultatif de gestion par un comité conjoint de gestion¹³ («CCG»). En premier lieu, la FQDE accueille l'initiative du ministre de remplacer l'appellation de «comité consultatif» par «comité conjoint», reconnaissant la nécessité et l'importance de la participation de la direction d'établissement d'enseignement dans l'élaboration du plan d'engagement vers la réussite, des politiques et règlements de la commission scolaire.

Enfin, la FQDE prend acte de la proposition voulant que le CCG doive faire annuellement rapport au conseil scolaire des pratiques des conseils d'établissement relativement aux contributions financières¹⁴.

4.6 Conseil d'établissement

Par le biais de l'article 12, la proposition gouvernementale modifie les fonctions et pouvoirs du conseil d'établissement, lui reconnaissant la fonction, avec l'assistance de la direction d'établissement, d'analyser la situation de l'école, principalement des besoins des élèves et des enjeux liés à la réussite de ceux-ci par l'entremise du projet éducatif¹⁵. La FQDE soumet que chacune des tâches du conseil d'établissement devra s'effectuer en concertation avec les différents acteurs intéressés par l'école et la réussite des élèves.

4.6.1 Avis sur la prestation de travail du directeur d'établissement d'enseignement aux fins de son évaluation annuelle¹⁶

La proposition législative prévoit que le conseil d'établissement puisse fournir son avis sur la prestation de travail du directeur d'établissement d'enseignement aux fins de son évaluation annuelle. Sur cette question, la FQDE sollicite le ministre afin qu'il fournisse des précisions additionnelles sur l'étendue de cet avis, à savoir s'il sera limité aux rôles et fonctions remplis par le directeur d'établissement au sein du conseil d'établissement.

Qui plus est, la FQDE questionne la raisonnable de permettre à des membres du personnel, ou encore des élèves, d'évaluer la prestation de travail du directeur d'école. Dans ce contexte, et sachant qu'une grande partie du conseil d'établissement est composé de membres du personnel, la FQDE croit opportun de s'inspirer de la modification suggérée à l'article 54(2^o) de la proposition gouvernementale¹⁷, avec les adaptations qui s'imposent. Cette disposition prévoit qu'un membre du conseil scolaire ne puisse voter sur toute question en lien avec l'emploi d'autres employés d'une même commission scolaire.

¹³ Article 59 (1^o) modifiant l'article 183 LIP

¹⁴ Article 59 (2^o) modifiant l'article 183 LIP

¹⁵ Modifiant l'article 74 LIP

¹⁶ Article 17 modifiant l'article 78(2^o) LIP

¹⁷ Modifiant l'article 174.4 LIP

Par conséquent, la FQDE conclut qu'il est périlleux pour le ministre de permettre au conseil d'établissement de fournir son avis et d'adopter des mesures relatives à la prestation de travail de la direction.

4.6.2 Processus d'approbation et d'adoption

La proposition gouvernementale prévoit certaines substitutions du terme «approuve» par «adopte» à l'intérieur du chapitre des fonctions et pouvoirs généraux du conseil d'établissement¹⁸. À titre d'exemple, le projet de loi prévoit que le conseil d'établissement «adopte», au lieu d'«approuve», les modalités d'application du régime pédagogique proposées par le directeur de l'école¹⁹.

Dans ce contexte, la FQDE croit que les éléments de nature pédagogique devraient être non pas adoptés mais bien approuvés par le conseil d'établissement, reconnaissant l'expertise de la direction d'établissement d'enseignement et de son équipe-école.

4.6.3 Sélection du directeur d'école ou de centre

L'article 79 de la LIP prévoit que le conseil d'établissement soit consulté par la commission scolaire sur les critères de sélection du directeur de l'école ou de centre, la commission scolaire demeurant responsable de sa nomination, au même titre que son directeur général²⁰.

La proposition gouvernementale prévoit, quant à elle, que la commission scolaire, lorsqu'elle procède à la sélection du directeur, doive s'assurer de la participation d'un membre du conseil d'établissement autre qu'un élève ou un membre du personnel de la commission scolaire²¹.

La FQDE soumet que l'application de cette proposition semble plus que problématique, rappelant les disparités entre les différentes façons de faire des commissions scolaires en ce qui a trait au processus d'affectation des directions déjà en fonction ou des nouvelles nominations. En ce sens, il est difficilement envisageable de rassembler un comité de sélection à chaque fois qu'il faudra choisir un directeur d'école. Sur cette question, la FQDE est d'avis que le processus suggéré dans la proposition ne sera pas efficace.

4.7 Pouvoirs du ministre

La proposition gouvernementale octroie de nouveaux pouvoirs au ministre, le dotant notamment du pouvoir d'émettre des directives aux commissions scolaires, qu'il soit question de leur administration, leur organisation

¹⁸ Article 14 et suivants

¹⁹ Article 20

²⁰ Article 96.8 LIP

²¹ Article 86

ou de leur fonctionnement²². Il est également pertinent de rappeler que ces directives pourront viser l'une ou l'autre des commissions scolaires et contenir des éléments qui diffèrent entre elles.

Le ministre devra également élaborer, à l'intention des commissions scolaires, un guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée, guide qui se doit d'être inspiré de certaines pratiques gagnantes de gestion dans le réseau d'éducation²³. À juste titre, la FQDE soumet qu'un mécanisme de vérification devrait accompagner ce guide de pratiques afin que le ministre puisse en valider l'application.

La FQDE salue la volonté du ministre de mettre en place ce système et comprend que les nouveaux pouvoirs qui lui seront accordés le sont dans une approche décentralisatrice mais elle croit opportun que ce dernier fournisse des précisions supplémentaires sur la façon dont seront exercés ces pouvoirs, à l'intérieur du guide ou autrement, afin d'en assurer l'efficacité et l'efficience.

4.8 Approche décentralisatrice et gestion budgétaire

Force est de constater que l'alourdissement de la structure éducative a eu comme effet de complexifier, entre autres, la gestion financière, en plus d'augmenter les mécanismes de reddition de comptes. Ainsi, les sommes reçues par les établissements d'enseignement sont souvent accompagnées de règles imposant la façon dont elles seront allouées, souvent sans égard aux besoins réels des milieux. À cela s'ajoute, souvent de la seule initiative des commissions scolaires, un certain nombre de règles et balises diminuant l'allocation optimale des ressources financières et paralysant les décisions pédagogiques de l'école. En ce sens, cet environnement a contribué à augmenter la bureaucratie entre la commission scolaire et le ministère, en plus de celle existante entre la commission scolaire et les établissements d'enseignement, ce que déplore toujours la FQDE.

Cela étant, en réaffirmant à même son préambule le rôle central des établissements d'enseignement dans le cheminement des élèves, le projet de loi introduit des mesures garantissant une meilleure participation des directions d'établissement d'enseignement, notamment en simplifiant les mécanismes de planification financière et de reddition de comptes. La FQDE ne peut que se réjouir de cette initiative gouvernementale qui témoigne de l'expertise de ses membres lorsqu'il est question de procéder à l'évaluation des besoins du milieu. D'ailleurs, 78 % des répondants au sondage mené en décembre 2015 croient que les budgets relatifs à la réussite scolaire et au bien-être des élèves devraient être directement attribués aux écoles²⁴.

Étant d'avis que l'objectif du ministre de décentraliser le processus de prise de décisions vers l'école favorisera le développement d'une gouvernance de proximité, la FQDE encourage ce dernier à poursuivre cet exercice. Dans ce contexte, la FQDE est convaincue que les ressources financières devraient être allouées directement aux établissements d'enseignement afin d'assurer la réussite des élèves dans le cadre du projet éducatif. Aussi, la

²² Article 116 instaurant l'article 459.6 LIP

²³ Article 116 instaurant l'article 459.5 LIP

²⁴ Sondage d'OpinionQc réalisé du 28 décembre 2015 au 4 janvier 2016 auprès de 518 répondants

FQDE soumet que certains services pourraient être partagés entre les établissements afin d'optimiser l'allocation des ressources.

Concernant la gestion de l'excédentaire, la FQDE est en accord avec la proposition prévoyant que l'utilisation des surplus sera soumise à une recommandation du CRR au conseil scolaire, ce dernier devant motiver sa décision de ne pas faire suite à une recommandation²⁵.

4.9 Reddition de comptes

Reconnaissant l'importance de procéder à la reddition de comptes dans le secteur de l'éducation, la FQDE accueille favorablement la volonté du ministre d'octroyer davantage de souplesse et d'alléger les mécanismes. À ce sujet, la FQDE soumet que le ministre devra mettre en place des mécanismes permettant d'assurer un suivi sur le résultat de cette simplification.

La FQDE déplore que le processus actuel de la gestion axée sur les résultats ne considère pas les efforts déployés par l'équipe-école, appuyée de son milieu. Sur cette question, la FQDE rappelle que les sommes allouées aux établissements d'enseignement se doivent de répondre plus adéquatement aux réels besoins de leurs milieux.

5. Conclusion

Saluant la volonté du gouvernement du Québec de procéder à la réorganisation du système de gouvernance, la FQDE accueille positivement les changements proposés à la loi cadre, sous réserve des observations et recommandations précédemment énoncées. Incidemment, la FQDE entend participer activement au processus de réflexion initié par le gouvernement du Québec visant à assurer la réussite des élèves.

La FQDE est d'avis que de favoriser une gouvernance de proximité permettra une prise de décisions locale vers les établissements d'enseignement. Les directions d'établissement d'enseignement sont prêtes et motivées à déployer, avec la collaboration des différents acteurs que sont l'équipe-école, les parents et la communauté, des pratiques gagnantes de gestion qui feront la différence quant à la réussite des élèves et à leur épanouissement. En ce sens, la FQDE est persuadée que la direction d'établissement d'enseignement, en tant que leader en gestion pédagogique et administrative de l'établissement, est la mieux placée pour mettre en place des conditions optimales de succès.

La réorganisation proposée favorisera une prise de décisions allégée où la créativité, la capacité d'innover, le leadership de l'établissement et la contribution des parents auront préséance sur les intérêts politiques et administratifs, grevant malheureusement la structure actuelle. Le palier intermédiaire qu'est la commission

²⁵ Article 25 modifiant l'article 94.24 LIP

scolaire devra soutenir les écoles et les centres, favorisant une communication bidirectionnelle et partageant une vision rassembleuse, à l'inverse de la bureaucratie actuelle qui paralyse le système et amenuise les chances de réaliser les objectifs pédagogiques.

Afin de parvenir aux résultats souhaités par cet exercice de révision législative, le ministre devra allouer aux directions d'établissement d'enseignement, leaders de la gestion pédagogique et administrative et partenaires privilégiés du système d'éducation, les ressources financières nécessaires à la réussite des élèves. À cet égard, la FQDE croit que la décentralisation doit certes s'effectuer au niveau de la prise de décisions mais qu'elle doit d'abord et avant tout être assurée par une décentralisation au niveau de la redistribution des ressources financières, humaines et matérielles au profit des établissements d'enseignement. Dans l'éventualité où ces conditions seront réunies, cette décentralisation constituera un levier de succès permettant à l'école de jouer son rôle central dans le cheminement des élèves.

Formulant à nouveau le souhait de fournir au gouvernement du Québec un accompagnement proactif dans ce projet de modification au cadre régissant la gouvernance scolaire, la FQDE remercie les membres de la Commission pour le temps et l'intérêt consacrés au présent mémoire.



Lorraine Normand-Charbonneau

Présidente

6. Références documentaires

Bacqué, M.-H., Sintomer, Y., *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Éditions La Découverte, Paris, 2011.

Brassard, A., *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*. Recherche et développement, FQDE, 2007.

Brunelle D. (dir.), *Gouvernance. Théories et pratiques*. Éditions de l'Institut d'Études internationales de Montréal, 2010.

Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE). *Suivi aux résolutions de l'assemblée générale de juin 2012 sur l'autonomie pédagogique*, 2013.

Hattie, J., 2009, *Visible learning : A synthesis Of over 800 Meta-Analyses relating to achivement*.

Lalancette, L., *Gouvernance scolaire au Québec : Représentations chez les directions d'établissement d'enseignement et modélisation*. Novembre 2014.

Lessard, C., Conférencier invité à une table ronde. *Des systèmes éducatifs en quête de gouvernance : l'autonomie des établissements scolaires revisitée*. 2e Colloque international sur l'innovation et la formation : Des écoles autonomes ? Rhétoriques de la gouvernance et ambivalences des acteurs, Université de Genève 24 au 26 janvier 2013.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Gouvernement du Québec. *Forum sur la démocratie et la gouvernance des commissions scolaires*. Février 2008.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement*, vol IV, 2014.

Schleicher, A., *Des écoles pour les apprenants du XXI^e siècle. Des chefs d'établissement énergiques, des enseignants confiants et des méthodes novatrices*, OCDE, 2015.

St-Germain, M., *Une conséquence de la nouvelle gestion publique L'émergence d'une pensée comptable en éducation*. Revue Éducation et Francophonie. Volume XXIX-2. ACELF, Automne 2001.