



# **AVIS**

**DE L'ASSOCIATION DES DIRECTIONS GÉNÉRALES  
DES COMMISSIONS SCOLAIRES  
(ADIGECS)**

**Présenté  
à la  
*COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES***

**28 octobre 2014**

## AVANT-PROPOS

L'Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS) compte quelque cent cinquante membres représentant les gestionnaires de premier niveau des commissions scolaires francophones et anglophones du Québec.

De façon plus spécifique, l'ADIGECS regroupe les directions générales et les directions générales adjointes des commissions scolaires.

Ses membres œuvrent sur le plan administratif pour le réseau public d'éducation des ordres d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, dans les secteurs francophone et anglophone.

L'ADIGECS contribue au développement de services éducatifs de qualité pour l'ensemble des jeunes et adultes du Québec. Elle collabore avec toutes les forces vives de la société, afin que l'éducation soit reconnue comme un élément fondamental du développement de la personne d'abord, mais aussi du développement social et économique.

L'Association assure aussi la qualité de l'exercice de la profession en soutenant le développement et le perfectionnement de ses membres, et en contribuant à la détermination de normes professionnelles d'exercice de la fonction.

Le présent avis est conditionné par le souci de l'Association et de ses membres de s'assurer que les structures, l'encadrement et les programmes mis en place favorisent la réussite des élèves en plus grand nombre, dans un esprit de saine gestion et d'utilisation efficiente des fonds publics.

## 1.0 ARCHITECTURE DU RÉSEAU PUBLIC PRÉSCOLAIRE, PRIMAIRE ET SECONDAIRE :

Nous considérons pertinent de rappeler l'importance d'une structure intermédiaire entre le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MÉLS) et les 2300 écoles offrant la formation générale aux élèves du secteur des jeunes, les 162 centres de formation aux adultes et les 176 centres de formation professionnelle. Tous s'entendent qu'il n'est pas possible pour le MÉLS d'encadrer, superviser et fournir les services requis à ces 2638 établissements d'enseignement. Sans compter le rôle primordial exercé par les directions générales qui insufflent une vision commune et inspirante indispensable à la réussite des élèves.

L'ADIGECS considère qu'il serait contreproductif d'abolir les commissions scolaires pour créer une nouvelle structure. Un tel choix ferait perdre des énergies, engendrerait des coûts importants et mobiliserait, pour une période significative, les énergies des intervenants sur d'autres préoccupations que la réussite des élèves et la lutte au décrochage scolaire.

Dans un souci de cohérence des objectifs et des actions, le Législateur a modifié récemment la *Loi sur l'instruction publique (2008)*<sup>1</sup>, pour renforcer le rôle de la commission scolaire en matière de pédagogie et de réussite des élèves, en lui confiant la mission « *de promouvoir et valoriser l'éducation publique sur son territoire, de veiller à la qualité des services éducatifs et à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population* »<sup>2</sup>.

Depuis 2010, le MÉLS et chaque commission scolaire concluent une convention pluriannuelle de partenariat sur les modalités de contribution de la commission scolaire à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le Ministre. De son côté, la commission scolaire conclut une convention annuelle de gestion et de

---

<sup>1</sup> Projet de loi 88, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives, sanctionnée le 29 octobre 2008

<sup>2</sup> Loi sur l'instruction publique, article 207.1

réussite éducative avec chaque direction de ses établissements quant aux mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat<sup>3</sup>.

La gestion axée sur les résultats a ainsi été instaurée dans le réseau scolaire public par ces amendements à la *Loi sur l'instruction publique*, en vigueur depuis l'année scolaire 2009-2010.

Les premiers effets de cette nouvelle approche ont été une hausse du taux de réussite des élèves et une baisse du taux de décrochage. Le rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires fournit à ce sujet des données probantes<sup>4</sup> :

- ✓ 75 % des jeunes de 18 ans ont obtenu un diplôme d'études secondaires (DES) en 2012;
- ✓ Le taux de décrochage des élèves du secondaire est passé de 22 % à 16 % entre 2000 et 2012;
- ✓ 91 % des jeunes du Québec ont obtenu un DES avant l'âge de 25 ans en 2009-2010, soit la plus forte moyenne canadienne;
- ✓ Les résultats des Québécois aux épreuves internationales (PISA) sont excellents d'année en année.

L'ADIGECS considère qu'il serait pour le moins imprudent de mettre ces gains en danger. Au cours des dernières années, beaucoup d'éléments ont été mis en place et ont permis une mobilisation exceptionnelle qui favorise la réussite des jeunes. Les conventions de partenariats et de gestion, l'engagement actif de plusieurs acteurs sociaux dans la persévérance scolaire et l'application d'approches probantes en réussite éducative sont des exemples de ce qu'il faut à tout prix conserver et ne pas mettre en péril.

Outre l'importance de sa mission et de son rôle quant à la diplomation et la réussite des élèves, la commission scolaire est responsable de

---

<sup>3</sup> Loi sur l'instruction publique, articles 209.2 et 459.3

<sup>4</sup> Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, MÉLS, mai 2014

l'organisation des services éducatifs, de l'affectation des élèves, de l'organisation des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, de l'organisation du transport scolaire, de la gestion et de l'entretien des immeubles, de la gestion des ressources humaines (relations du travail, engagement, affectation, mutation, rémunération), de la répartition équitable des ressources financières entre les établissements, la gestion et l'entretien de parcs informatiques de plus en plus imposants ainsi que de la gestion financière.

L'ensemble de ces responsabilités est exercé dans un contexte d'efficacité administrative (avec des ratios d'encadrements particulièrement performants), de soutien administratif et technique et de contrôle des dépenses. De 6 % qu'elles étaient en 1998, les dépenses pour activités administratives sont passées à seulement 4,4 % en 2013<sup>5</sup>. Par comparaison, les frais administratifs des grandes municipalités du Québec sont de 14 %<sup>6</sup>. Peut-on penser sérieusement créer une nouvelle structure intermédiaire et avoir des coûts administratifs moindres que la structure publique québécoise la plus performante à ce chapitre ?

En ce qui concerne la gestion des immeubles, outre l'expertise développée dans ce créneau au niveau des commissions scolaires et le fait que beaucoup de municipalités n'ont ni l'expertise ni les effectifs requis, il faut se rappeler que les salaires des employés municipaux sont globalement de l'ordre de 38 % plus élevés que ceux des employés du secteur public et parapublic et que les coûts administratifs sont 3 fois plus élevés. Aller dans le sens de ce « partage » de responsabilités avec les municipalités risquerait de placer l'éducation des élèves dans un contexte de ghettoïsation et mettrait de côté le principe de l'égalité des chances.

Où seraient les économies? De plus, des questions d'équité se poseraient, puisque certaines municipalités n'ont pas de bâtiments scolaires sur leur territoire, alors que d'autres en ont plusieurs. Dans la

---

<sup>5</sup> MÉLS, Rapport financier 2013, sommaire provincial

<sup>6</sup> HEC, Palmarès des municipalités 2013

même optique, les écoles secondaires, les centres de formation professionnelle et les centres d'éducation des adultes sont situés sur le territoire d'une municipalité, mais desservent généralement des élèves des villes environnantes. Le territoire des municipalités est beaucoup plus fragmenté que celui des commissions scolaires.

Quant au transport scolaire, son organisation est étroitement liée à l'organisation scolaire, à l'affectation des élèves et aux services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. Au plan financier, la pression serait également forte pour ajuster les salaires des chauffeurs en fonction des salaires payés dans le transport en commun.

Nous désirons également traiter rapidement d'une autre idée qui circule, soit celle de remplacer les commissions scolaires par des centres de services aux établissements. Bien sûr, certaines fonctions pourraient être assumées par des centres de services, tels l'organisation scolaire, le transport, l'entretien des immeubles, la paye et la trésorerie.

Mais comme un centre de services, par son essence même, n'exerce aucune autorité, qu'en est-il de l'encadrement pédagogique, de la responsabilité quant à la réussite et la diplomation, l'engagement, l'affectation, la mutation et la supervision des directions d'établissement, la conclusion de convention de gestion et de réussite éducative avec la direction de l'établissement sur les buts fixés et les objectifs mesurables.

Ainsi, à l'instar de l'Ontario, on se doit de reconnaître et de comprendre tout l'impact significatif du leadership pédagogique des directions générales et des directions d'établissement sur la réussite et la persévérance des jeunes. Ce leadership fait la différence et à cet égard, pense-t-on sérieusement que le MÉLS peut superviser 2638 établissements et 2638 conventions de gestion et de réussite éducative avec la direction de chaque établissement?

## 2.0 LA LOURDEUR BUREAUCRATIQUE :

Lorsque des amendements majeurs furent apportés à la *Loi sur l'instruction publique* en 2008, une perspective d'allègement important de la lourdeur bureaucratique pointait enfin à l'horizon. En effet, en instaurant les conventions de partenariat et les conventions de gestion et de réussite éducative, ce projet de loi instaurait de fait la gestion axée sur les résultats dans le réseau des commissions scolaires.

Or, « *la gestion axée sur les résultats est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir... Ainsi, une fois les objectifs clairement définis, les partenaires ont une marge de manœuvre dans le choix des moyens à préconiser pour atteindre les résultats qui ont été fixés* »<sup>7</sup>.

D'ailleurs, le MÉLS précisait dans le *Guide d'implantation des conventions de partenariat* transmis aux commissions scolaires par la Ministre en octobre 2009 : « *Le rapport annuel devient l'outil principal de reddition de comptes... Si par exception, une reddition de comptes devait être effectuée sur un élément en cours d'année, cet élément sera précisé dans la convention de partenariat ainsi que le moment où elle sera effectuée, permettant ainsi de l'intégrer au processus de gestion* »<sup>8</sup>.

Dans le même esprit, en mai 2010, le groupe de travail sur la bureaucratie, mis en place par la Ministre, lui recommandait de « *s'assurer que le rapport annuel de la commission scolaire soit l'outil privilégié par lequel elle informera le Ministère et lui rendra compte de ses activités... il doit, par le fait même, contribuer de façon majeure à la réduction des opérations de collecte des données et d'information demandées en cours d'année par le Ministère au réseau scolaire* »<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, Modernisation de la gestion publique; Guide sur la gestion axée sur les résultats, p. 9

<sup>8</sup> MÉLS, La convention de partenariat, outil d'une nouvelle gouvernance; guide d'implantation, 2009, p. 7

<sup>9</sup> Rapport du groupe de travail sur la bureaucratie, rapport remis à la Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, mai 2010

Dans la pratique, la gestion axée sur les résultats s'est ajoutée à la gestion exercée par le MÉLS quant au contrôle des moyens utilisés et quant à l'utilisation des ressources. Il y a eu maintien, et même accroissement, des contrôles quant aux moyens et ressources utilisés, ainsi qu'un accroissement des demandes de rapports et de reddition de comptes. Une telle approche est incompatible avec la gestion axée sur les résultats et contribue fortement à augmenter les actes administratifs et la bureaucratie, que le Gouvernement souhaite réduire. De plus, lorsque l'on aborde la question de la lourdeur bureaucratique et de l'incontournable allègement à réaliser, il ne faut pas seulement considérer la diminution de formulaires, mais aussi la convivialité des processus mis en place, leur pertinence et les économies potentielles à réaliser si l'exercice de diminution de la bureaucratie atteint ses objectifs.

Les redditions de comptes et de collectes d'informations dédoublent souvent les informations déjà fournies par les commissions scolaires, entre autres pour les éléments à caractère financier, qui sont essentiellement ce que le MÉLS demande. Un effort de coordination devrait être fait pour ne pas multiplier les demandes de reddition de comptes.

Par exemple, la mise en œuvre de la Loi 133 augmente considérablement la lourdeur administrative et engendre des coûts additionnels. Il en est ainsi pour les directives concernant la sécurité de l'information qui exigent des opérations et de la programmation, des tests d'intrusion, de sécurité ainsi que le développement et la mise en place de politiques et programmes locaux. Un nouveau bureau de direction a dû être créé au MÉLS pour mettre en place et superviser la Loi 133 dans le secteur de l'éducation, créant de nombreux nouveaux postes. Un assouplissement permettrait de sauver des coûts non seulement dans les commissions scolaires, mais au MÉLS.

Il est impératif qu'un virage soit effectué dans le sens des amendements apportés à la *Loi sur l'instruction publique*. La situation actuelle exerce une pression bureaucratie très grande sur les commissions scolaires et se répercute dans les établissements. Une telle situation mobilise des énergies qui pourraient être consacrées au service aux écoles et aux élèves.

Cette situation a amené le comité d'experts déjà cité à conclure : « *On aura beau affirmer que l'on veut réduire la bureaucratie et le nombre de fonctionnaires, cet objectif sera difficilement atteint si l'on maintient une approche aussi centralisatrice* <sup>10</sup> ». Le comité d'experts recommande de modifier la manière d'exercer les contrôles en les axant sur les résultats et que le Gouvernement, lorsqu'il juge nécessaire de légiférer, se limite à l'essentiel et évite d'inscrire dans la loi des règles d'organisation ou des procédures administratives<sup>11</sup>.

Le comité d'experts recommande lui aussi que le rapport annuel soit un outil de reddition de comptes « *intégrateur, simple et utile à la fois au Ministère et à la population*<sup>12</sup> ».

### **3.0 MESURES D'ALLÈGEMENT DU SYSTÈME ET DE RÉDUCTION DES COÛTS :**

Outre le fait de souhaiter rendre les comportements de gestion du MÉLS compatibles avec la gestion par résultats instaurée par le Législateur, l'ADIGECS désire soumettre quelques pistes additionnelles susceptibles d'alléger le système et de réduire les coûts.

#### **✓ Le dédoublement de programmes :**

Dans certains cas, il y a actuellement dédoublement de programmes entre les commissions scolaires et les cégeps. C'est le cas notamment des *Attestations d'études collégiales* (AEC) copiées sur les *Diplômes d'études professionnelles* (DEP) du MÉLS. Il en est ainsi des cours de francisation pour les immigrants dispensés par les commissions scolaires, alors que le ministère de l'Immigration, Diversité et Inclusion demande à des cégeps d'en offrir. Les domaines de la santé et de la comptabilité sont notamment touchés par ces dédoublements.

---

<sup>10</sup> Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, MÉLS, mai 2004, p. 131

<sup>11</sup> Idem, p. 133

<sup>12</sup> Idem, p. 36

En ce sens, depuis de nombreuses années, les commissions scolaires soulignent le dédoublement entre les AEC développées par les cégeps et les programmes d'études ministériels en FP. Le respect de la filière des DEP devrait être priorisé et le développement de nouvelles AEC strictement contrôlé par le MÉLS. Les AEC devraient être développées et offertes dans le cadre des plans d'aménagement de l'offre de formation professionnelle et technique. Pour ce qui est des AEC existantes, celles qui recourent les programmes devraient être abolies. On souhaite une offre de formation améliorée qui tiendrait compte des programmes déjà offerts, de l'adéquation formation-emploi et de l'offre de formation existante dans les régions. Une offre de service harmonisée entre les deux ordres d'enseignement engendrerait des économies d'échelle appréciables.

La fin de tels dédoublements réduirait les coûts et rentabiliserait les services donnés par les commissions scolaires.

✓ **Les conventions collectives nationales :**

Les conventions collectives nationales sont lourdes à gérer et comportent malheureusement des dispositions qui contraignent l'organisation scolaire et alourdissent la gestion. Des définitions, des règles et des conditions encadrent fortement l'organisation des services.

Cela est particulièrement marqué au niveau des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

L'ADIGECS fait sienne la recommandation du groupe d'experts à l'effet « *que le Gouvernement entreprenne des discussions avec les groupes syndicaux pour analyser les clauses qui encadrent et contraignent l'organisation scolaire pour en réduire la portée et tenter de mieux concilier certaines conditions de travail et le bien des élèves<sup>13</sup>* ».

---

<sup>13</sup> Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, MÉLS, mai 2004, p. 137

✓ **Les ententes locales avec le personnel des commissions scolaires :**

Le régime qui s'applique pour la négociation des ententes locales avec le personnel enseignant des commissions scolaires exclut le recours à la grève et au lock-out, mais impose le *statu quo ante*. En vertu de cette règle, les dispositions convenues antérieurement continuent de s'appliquer tant qu'il n'y a pas entente pour les modifier. Il suffit qu'une partie refuse de négocier pour que ces conditions soient maintenues. Or certaines de ces dispositions ont été convenues aussi loin qu'en 1979, dans un tout autre contexte.

Il y aurait lieu de modifier ce système de relations de travail, pour prévoir qu'après un certain délai de négociations, un mécanisme d'arbitrage obligatoire s'applique, afin de tenir compte du passage de 35 ans! De plus, il serait juste d'introduire, pour les parties syndicales et afin de diminuer significativement le dépôt de griefs, très coûteux autant pour les parties syndicales que pour la partie patronale, la notion de « qui perd gagne la facture ».

✓ **Revoir le financement public des écoles privées :**

Dans le contexte de rareté de ressources et devant l'alourdissement des clientèles du réseau public (accroissement du nombre d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, départ d'élèves performants), l'ADIGECS considère qu'il y a lieu de revoir le financement public des écoles privées.

✓ **Les allocations reliées aux programmes ciblés du MÉLS :**

Comme l'a démontré le rapport du Comité d'experts, les allocations supplémentaires pour des programmes ciblés du MÉLS exigent des redditions de comptes annuelles, ce qui représente un important investissement en temps et en énergie

pour contrôler cette partie du financement. Le Comité recommande plutôt d'évaluer l'impact de ces mesures plutôt que d'exercer un contrôle tatillon sur leur application<sup>14</sup>.

L'ADIGECS considère que lorsque ces mesures deviennent récurrentes, il y aurait lieu de les intégrer dans les allocations de base et que la reddition de comptes soit axée sur les résultats.

Dans le même esprit, dans la gestion de l'ensemble des allocations supplémentaires ou particulières, le MÉLS devrait laisser plus de latitude aux commissions scolaires pour adapter ces allocations aux particularités de leur milieu, tout en convenant avec elles des résultats attendus par ces allocations, comme le recommande le Comité d'experts. La reddition de comptes porterait alors sur les résultats obtenus, alors qu'elle porte maintenant sur la conformité de la dépense!

✓ **Le service régional de soutien et d'accompagnement :**

Les services régionaux de soutien et d'accompagnement visent à accompagner les milieux scolaires dans leur intervention éducative auprès de clientèles ayant des besoins particuliers. Le MÉLS prévoit du financement pour ces services.

Au lieu d'avoir un modèle unique à travers le Québec, les commissions scolaires en région pourraient identifier des enjeux communs et se pourvoir d'un service de soutien et d'expertise en lien avec les besoins identifiés par la région. Le service serait ainsi mieux ciblé et l'effectif au soutien régional pourrait être réduit, générant ainsi des économies. À cet égard il existe des initiatives régionales porteuses que nous présenterions avec plaisir.

Pour l'ensemble de ce qui est mentionné dans les pages précédentes et pour celles qui vont suivre, l'ADIGECS demeure une organisation intéressée à rencontrer toute instance désireuse d'en savoir davantage et surtout de voir comment, par des exemples concrets, ce qui est avancé peut se confirmer.

---

<sup>14</sup> Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, MÉLS, mai 2004, p. 70

## EN RÉSUMÉ

### L'ADIGECS RECOMMANDE :

- Le maintien de la structure des commissions scolaires comme structure intermédiaire efficiente entre le MÉLS et les écoles et comme acteur majeur pour la réussite et la lutte au décrochage;
- L'ajustement des règles de gestion et d'encadrement du MÉLS pour les rendre cohérentes avec la gestion axée sur les résultats instaurée par le Législateur et ainsi réduire la bureaucratie et la pression aux activités administratives pour les commissions scolaires et les écoles;
- L'examen des dédoublements de programmes entre ceux dispensés par les commissions scolaires et ceux dispensés par les cégeps, pour des fins de réduction des coûts et de rentabilisation des services offerts;
- L'allégement des conventions collectives au niveau national par le retrait des règles et des conditions qui encadrent indûment l'organisation des services, particulièrement pour les services aux ÉHDAA;
- La modification des règles qui encadrent les négociations locales pour le personnel des commissions scolaires, en mettant fin à la règle du *statu quo ante*, afin de permettre la modernisation et l'adaptation contemporaine des conditions de travail négociées localement. Des règles adaptées et plus respectueuses du contexte actuel pourraient permettre des économies non négligeables;
- La révision du financement public des écoles privées, dans un contexte de rareté de ressources et devant l'alourdissement des clientèles du réseau public;
- L'assouplissement des règles régissant les allocations supplémentaires du MÉLS, pour en simplifier la gestion, donner de la latitude aux milieux scolaires et les adapter à la gestion axée sur les résultats;
- La révision des règles du service régional de soutien et d'accompagnement du MÉLS pour des clientèles particulières, afin qu'elles appuient les besoins identifiés par la région, ce qui pourrait en plus générer des économies.