

Projet de loi n° 105

Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique

RÉUNIR LES CONDITIONS GAGNANTES POUR FAVORISER LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

Mémoire présenté par
L'Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS)
à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale

Le 21 septembre 2016

TABLE DES MATIÈRES

Présentation de l'ADIGECS.....	p. 3
Sommaire exécutif.....	p. 4
1- Les principes directeurs du projet de loi	p. 6
2- Un réseau public d'éducation performant; un projet de loi qui donnera un nouvel élan !.....	p. 8
3- La gestion axée sur les résultats : une vision commune pour améliorer la réussite des élèves.....	p. 10
4- Une gestion collaborative renforcée par le leadership éducatif et administratif de la direction générale.....	p. 14
5- Le comité de répartition des ressources : un nouveau mécanisme de participation aux décisions de la commission scolaire.....	p. 16
6- Le conseil des commissaires : un modèle de gouvernance qui a fait ses preuves.....	p. 19
7- Le conseil d'établissement.....	p. 20
8- Les pouvoirs accrus du ministre dans une perspective de décentralisation.....	p. 20
9- Quelques autres éléments considérés :	
• Formation professionnelle.....	p. 20
• Mesures de sécurité.....	p. 21
• Guide des bonnes pratiques.....	p. 21
• Enveloppes budgétaires dédiées aux établissements.....	p. 21
10- Résumé des principales recommandations.....	p. 23
Conclusion.....	p. 25

PRÉSENTATION DE L'ADIGECS

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 directeurs généraux, directrices générales, directeurs généraux adjoints et directrices générales adjointes des commissions scolaires.

Ses membres œuvrent pour le réseau public d'enseignement des ordres primaire et secondaire, en formation générale des jeunes et des adultes, en formation professionnelle et en formation continue dans les commissions scolaires francophones et anglophones.

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

Les membres de l'ADIGECS détiennent un haut niveau d'expertise et de leadership éducatif et administratif au sein de leur commission scolaire et du Réseau. Ils savent proposer une vision éducative et pédagogique des enjeux et défis en éducation, tout en assurant la qualité des services rendus dans chaque établissement. Ils s'assurent également d'une répartition équitable des ressources sur leur territoire.

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 mémoire fait état des réactions de l'ADIGECS au projet de loi 105, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*.

Nous remercions les membres de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale de recevoir et de prendre en considération les commentaires de l'Association des directions générales des commissions scolaires.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Ce projet de loi propose de modifier certaines dispositions de la *Loi sur l'instruction publique* afin d'améliorer la réussite des élèves et d'apporter des changements quant aux modes de collaboration et de participation aux décisions de la commission scolaire et de ses établissements.

D'emblée, l'ADIGECS reconnaît que le Réseau, déjà performant, doit continuellement s'améliorer et optimiser ses façons de faire. Que ce soit sur le plan des mécanismes de collaboration ou sur des éléments qui permettront de se concentrer davantage sur la réussite des élèves, nous serons engagés à ce que la réussite soit toujours la priorité de nos actions et de celles du Réseau.

On retrouve dans le projet de loi n° 105 la transformation du plan stratégique et de la convention de partenariat de la commission scolaire par le nouveau *Plan d'engagement vers la réussite*. Cette même transformation implique les établissements par le maintien du seul projet éducatif qui doit tenir compte du *Plan d'engagement vers la réussite*. Nous sommes satisfaits de constater que ces changements s'accompagnent du maintien des liens de subordination nécessaires à l'intervention directe de la direction générale à l'endroit des établissements.

Au cours des dernières années, c'est cette approche de gestion axée sur les résultats qui a d'ailleurs permis un virage important vers l'enjeu de la réussite (le taux de diplomation a augmenté de 5,8 points de pourcentage en cinq ans, atteignant maintenant 77,7 % en voie de rencontrer la cible gouvernementale établie à 80 % en 2020). Nous saluons le choix de maintenir la possibilité, pour la direction générale, d'intervenir auprès des établissements qui pourraient s'éloigner du sens à donner à leur projet éducatif. En effet, il est essentiel de maintenir, sinon de renforcer, la cohésion et la cohérence des actions vers une vision commune et partagée au sein de la commission scolaire, laquelle s'actualise dans le *Plan d'engagement vers la réussite* autour duquel tous les acteurs de la réussite doivent converger. Cette vision commune orientée vers les déterminants de la réussite et les pratiques reconnues efficaces ne peut trouver son sens que dans la mesure où la direction générale peut exercer pleinement son leadership éducatif et administratif. Nous recommandons donc que les interventions par la direction générale puissent se faire également sur les moyens et les cibles choisis par l'établissement dans le cadre du projet éducatif afin de s'assurer que les meilleures pratiques y soient privilégiées et qu'elles soient en adéquation avec le *Plan d'engagement vers la réussite*.

Dans le même esprit, nous recommandons que l'évaluation périodique du projet éducatif soit également acheminée à la commission scolaire afin de permettre à la direction générale de faire les interventions pertinentes lors de la démarche de supervision des directions d'établissement.

En matière de gestion collaborative, nous sommes favorables à une contribution plus importante des directions d'établissement aux décisions et aux orientations que prendra la commission scolaire. Toutefois, dans la réalité quotidienne, certaines modalités proposées dans la mise en œuvre du comité de répartition des ressources risquent d'engendrer des dérives, des conflits d'intérêts et des dissensions au sein du groupe des directions d'établissement en générant une trop grande concentration des pouvoirs décisionnels entre les mains d'un trop petit groupe d'intervenants.

Plus spécifiquement, les modalités entourant la composition et le fonctionnement du comité de répartition des ressources nous semblent en contradiction avec les enjeux d'une vision managériale et d'une gestion mobilisatrice et efficace, car les rôles, les responsabilités et l'imputabilité des acteurs ne sont pas clairement définis dans le projet de loi. Nous pensons notamment que ce comité doit impérativement demeurer administratif et donc, que le projet de loi en précise la composition par l'ajout de cadres scolaires désignés par le directeur général. Aussi, dans un souci d'assurer une participation la plus inclusive possible de tous les gestionnaires de la commission scolaire, le comité de répartition des ressources devrait soumettre ses recommandations à la consultation du comité consultatif de gestion avant que le directeur général ne soumette ses recommandations au conseil des commissaires.

Par ailleurs, nous croyons logique et pertinent que le comité de répartition des ressources se voie également confier l'établissement des principes et des objectifs de la répartition des enveloppes budgétaires dédiées aux établissements. Cette proposition permettrait de prendre en considération les caractéristiques des milieux et des élèves ainsi que les choix antérieurs faits par la commission scolaire et ses établissements.

L'ADIGECS est d'avis que les dispositions déjà présentes dans la *Loi sur l'instruction publique* concernant le fonctionnement des conseils d'établissement sont pertinentes et permettent une gestion collaborative au sein des communautés locales. Par contre, nous émettons de sérieuses réserves quant à la possibilité de déléguer certains pouvoirs au conseil d'établissement. Il est essentiel de confier l'exclusivité des décisions à caractère pédagogique au personnel des établissements quant à la mise en œuvre du projet éducatif.

En ce qui a trait aux dispositions permettant au conseil des commissaires de déléguer de nouvelles fonctions et de nouveaux pouvoirs au comité de répartition des ressources, nous sommes en désaccord avec cette possibilité de délégation de pouvoirs car elle pose notamment un enjeu d'imputabilité important auprès du conseil des commissaires.

Enfin, nous avons regroupé plusieurs recommandations qui font bien sûr référence aux principaux éléments évoqués précédemment, mais qui permettent aussi d'approfondir notre réflexion et de bonifier le projet de loi concernant d'autres dispositions concernant la formation professionnelle, le guide des bonnes pratiques, etc.

1- Les principes directeurs du projet de loi

Quelques principes directeurs semblent avoir orienté les changements proposés par ce projet de loi. Nous en commenterons quelques-uns.

1. Mettre fin au débat sur les structures et se recentrer sur la réussite des élèves.
2. Renforcer le rôle des parents.
3. Assurer la participation des directions d'établissement dans certaines décisions de la commission scolaire concernant la répartition de ses ressources.
4. Mettre de l'avant le principe de subsidiarité.

D'entrée de jeu, l'ADIGECS ne peut que partager ces grands principes.

En matière de réussite, nous sommes convaincus que le cadre législatif actuel, modifié par le projet de loi 88 en 2008, combiné aux modes de fonctionnement privilégiés par les services au sein des commissions scolaires et des établissements, a permis des avancées très importantes, pour le plus grand bénéfice des élèves du Québec. En effet, nous sommes d'avis que l'ensemble du Réseau a su réunir les conditions essentielles pour améliorer la situation de la réussite et la persévérance des élèves.

De très nombreuses initiatives, partout au Québec, ont contribué à améliorer de manière considérable la réussite et la diplomation des élèves, jeunes et adultes, en tout respect de leurs différences et en prenant en considération la couleur et la spécificité de chaque milieu.

Nous accueillons avec satisfaction le fait que le projet de loi mette l'accent sur la réussite des élèves et permette de mettre fin au débat sur le brassage de structures qui a occupé les dernières années. Force est de constater que ce débat nous a distraits trop longtemps de l'essentiel, soit de s'assurer que les élèves du Québec obtiennent des services éducatifs de qualité leur permettant de s'émanciper, de faire éclore leur potentiel et ce, en fonction de leurs capacités et de leurs différences.

Quant aux autres principes voulant susciter la mobilisation des intervenants et la mise en place d'une gestion collaborative du Réseau, l'ADIGECS est d'avis que, bien que la situation soit satisfaisante (l'amélioration des résultats obtenus ces dernières années le démontre), des pistes d'amélioration sont devenues nécessaires au chapitre de la « gestion collaborative », notamment par l'octroi du droit de vote des commissaires-parents au sein du conseil des commissaires de la commission scolaire et par le renforcement du rôle des parents dans le cadre du projet éducatif des établissements. Sur cet aspect, nous sommes d'avis que le projet de loi propose une position équilibrée hormis une réserve importante que nous avons sur le plan des choix pédagogiques. Pour

l'ADIGECS, il est fondamental que le personnel conserve l'exclusivité des aspects pédagogiques dans le cadre de l'élaboration du projet éducatif des établissements.

Nous souscrivons également à l'idée que soit favorisée partout au Québec la contribution collégiale des directions d'établissement, en collaboration avec les cadres des services, aux prises de décisions sur les grands dossiers annuels (budget, ressources, etc.), et ce, au sein de toutes les commissions scolaires du Réseau. De nombreuses commissions scolaires ont d'ores et déjà adopté des modes de gestion collaborative et nous sommes d'avis que l'ensemble du Réseau devrait privilégier la mise en place d'un tel mécanisme de régulation qui mise sur l'expertise des gestionnaires et la confiance mutuelle dans la poursuite de la mission éducative et du bien commun.

Quant au principe de subsidiarité, nous reconnaissons le bien-fondé et les intentions d'un tel principe. Sur la finalité, notre association est favorable à des changements qui seront de nature à garantir que les meilleures pratiques de gestion collaborative et un juste partage des responsabilités entre le centre administratif et ses établissements (et *a fortiori* entre la direction générale, les cadres des services et les directions d'école et de centre) soient répandus dans toutes les commissions scolaires, tout en respectant les particularités et les dynamiques de gestion choisies localement.

Mais avant de formuler nos commentaires concernant les changements proposés par le projet de loi, nous considérons essentiel de faire un état des lieux en matière de réussite des élèves et de performance du réseau des commissions scolaires.

2- Un réseau public d'éducation performant; un projet de loi qui donnera un nouvel élan !

D'entrée de jeu, l'ADIGECS est favorable à tout cadre législatif qui poursuit l'intention d'atteindre de meilleurs résultats pour les élèves du Québec par une vision claire, cohérente et privilégiant la complémentarité des différents acteurs et des partenaires du réseau public d'éducation. Nous partageons l'importance d'établir un fil conducteur bien défini et des responsabilités partagées spécifiquement entre le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), les commissions scolaires et ses établissements.

Or, en introduction à notre mémoire, il nous apparaît opportun et nécessaire de mettre en évidence les progrès tangibles qui ont été réalisés au cours des dernières années en matière de réussite éducative et de persévérance des élèves au Québec.

Tableau 1 – Taux de décrochage annuel – Public¹

	% Total	% garçons	% filles
2008	23,3	29	17,8
2013	17,8	21,9	13,9
Amélioration en 5 ans	5,5	7,1	3,9

Tableau 2 – Taux de diplomation (jeunes, adultes et FP)¹

	Cohorte 7 ans
2002 - 2009	71,9 %
2007 - 2014	77,7 %
Amélioration en 5 ans	5,8 %

Tableau 3 – Taux de diplomation – Québec vs OCDE²

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OCDE	83	82	82	n/d	84	n/d	84
Québec	88	91	86	n/d	88	n/d	93
Écart favorable	5 %	9 %	4 %		4 %		9 %

Tableau 4 – Résultats aux épreuves internationales – PISA 2012³

	Math	Lecture	Sciences
OCDE	494	496	501
Canada	518 (15 ^e)	523 (12 ^e)	525 (13 ^e)
Québec	536 (6 ^e)	520 (13 ^e)	516 (24 ^e)

¹ Source : Indicateurs de l'éducation – éditions 2009 à 2014 – MELS

² Source : Indicateurs de l'éducation – éditions 2009 à 2014 – MELS

³ PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves

Ces dernières années, malgré les multiples bouleversements vécus par le Réseau et les nombreuses opinions rendues publiques (qui comportent leurs lots de détracteurs) concernant la performance du réseau de l'éducation au Québec, nous avons su garder le cap sur la réussite des élèves. Par les tableaux précédents, force nous est de constater que la performance actuelle du Réseau est nettement en voie d'atteindre l'objectif national d'un taux d'obtention de diplomation de 80 % en 2020.

Selon les données les plus récentes, les tableaux 1 et 2 illustrent une amélioration significative sur le plan de la persévérance scolaire et de la diplomation des élèves au cours des dernières années.

Par les tableaux 3 et 4, les résultats comparés à la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE nous permettent également d'affirmer avec fierté que le réseau des commissions scolaires est performant. Entre autres, notons que le Québec obtient le meilleur taux de diplomation chez les personnes de 30 ans et ce, au sein de tous les pays de l'OCDE. C'est dire à quel point toute la stratégie mise en place par les Services d'éducation des adultes et la formation professionnelle contribuent également à augmenter les niveaux de réussite de la population du Québec.

Certes, il y aura toujours place à l'amélioration et c'est dans cette perspective que l'ADIGECS souhaite exprimer son adhésion à toute modification législative qui permettra d'accentuer la référence à des données probantes et le recours à des pratiques exemplaires mais également de renforcer le leadership et les leviers actuels au bénéfice des jeunes et des adultes du Québec.

Au prix des efforts déployés et des résultats obtenus au cours des dernières années, l'ADIGECS est d'avis qu'il est primordial de renforcer le dispositif de gouvernance actuel sans toutefois atténuer les liens de subordination nécessaires à la supervision, à l'encadrement et à l'intervention directe de la direction générale à l'endroit des établissements. Nous sommes donc très satisfaits de constater que le projet de loi pointe dans ce sens. Si les résultats sont au rendez-vous, rappelons-le, c'est en grande partie grâce aux encadrements qui ont été redéfinis par les acteurs du Réseau, à la rigueur des suivis faits en lien avec les déterminants de la réussite et les pratiques reconnues efficaces, sans oublier les mécanismes de régulation en cours.

Par certaines dispositions du projet de loi, l'atteinte de résultats, fixés notamment par le MEES, les commissions scolaires et leurs établissements, est maintenue tout en favorisant une plus grande autonomie des écoles et des centres. C'est dans cet esprit que l'ADIGECS souhaite reconnaître et apprécier les dispositions qui devraient contribuer à maintenir, voire renforcer, les notions d'imputabilité, de responsabilisation, de reddition de comptes et de divers suivis au sein des différents paliers hiérarchiques de gestion du Réseau et de ses institutions.

3- La gestion axée sur les résultats : une vision commune pour améliorer la réussite des élèves

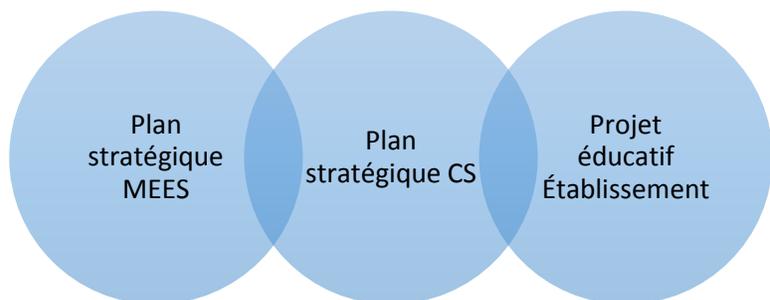
Depuis les changements apportés à la *Loi sur l'instruction publique* par le projet de loi 88 adopté en 2008 par l'Assemblée nationale, le réseau des commissions scolaires a entrepris avec ardeur et pertinence un virage important. Ce virage, marqué par un dispositif de planification, de reddition de comptes et de contractualisation, permettait d'orienter et de prioriser les actions de l'ensemble des acteurs du Réseau vers l'atteinte de résultats probants en matière de réussite et de persévérance des élèves, jeunes et adultes.

Rappelons les éléments charnières de ce dispositif de contractualisation sur la gestion axée sur les résultats :

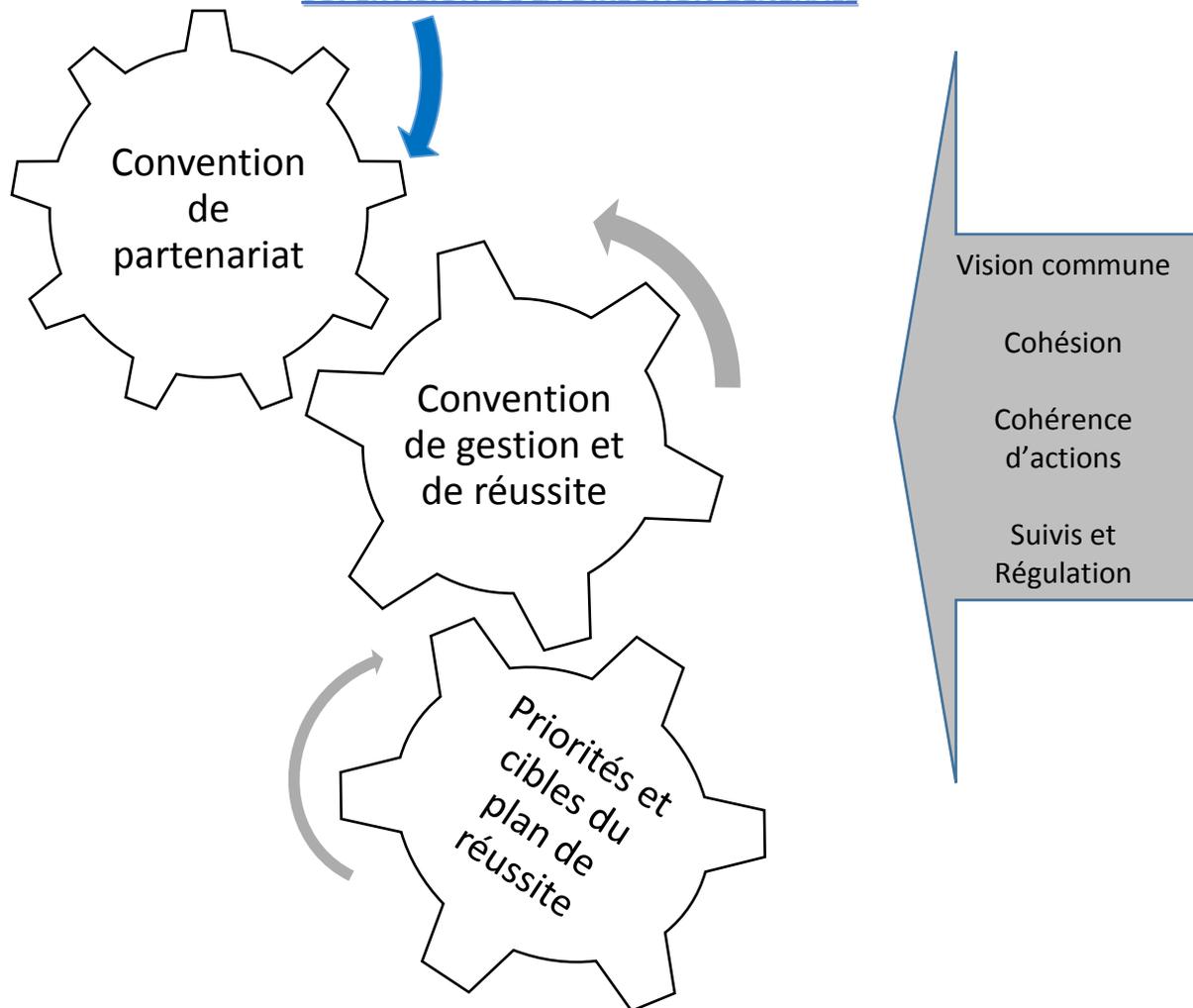
- Plan stratégique du MEES ;
- Plan stratégique des commissions scolaires ;
- Convention de partenariat conclue entre le ministre et chaque commission scolaire ;
- Projet éducatif des écoles ;
- Plan de réussite des écoles ;
- Conventions de gestion et de réussite éducative des écoles ;
- Rapports annuels des commissions scolaires et des établissements.

Par ces processus de gestion axée sur les résultats, les directions générales des commissions scolaires et les directions d'établissement ont pu compter sur de puissants leviers de changement qui ont permis de mettre en place les conditions essentielles, jusqu'alors absentes, pour assurer une vision commune, une cohésion au sein des équipes, une cohérence d'actions par la supervision et le suivi continu, et ce, à tous les niveaux hiérarchiques (du ministère vers les commissions scolaires, des commissions scolaires vers ses établissements et des établissements vers les intervenants-terrain).

La supervision : un levier essentiel à la réussite des élèves

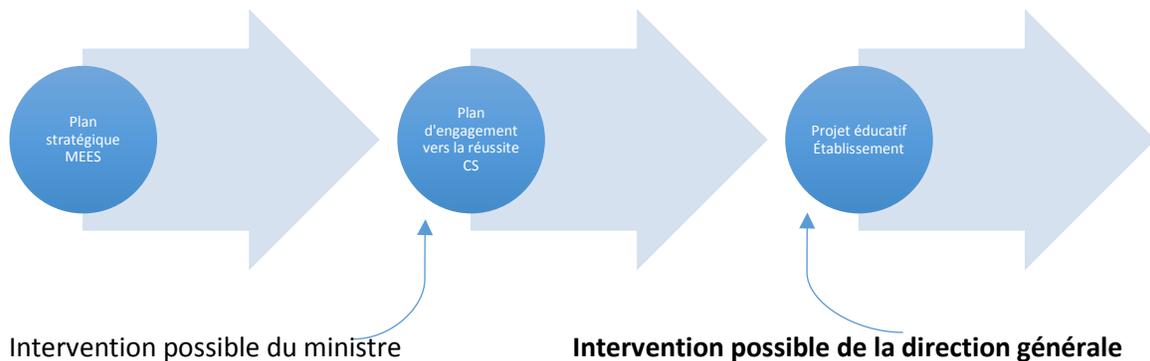


SUPERVISION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE



Le projet de loi actuel prévoit une révision du dispositif de planification et de reddition de comptes de même que le maintien de leviers formels d'intervention entre la direction générale et la direction d'établissement :

- Plan stratégique du MEES ;
- *Plan d'engagement vers la réussite* pour les commissions scolaires
- Projet éducatif pour les établissements ;
- Rapports annuels des commissions scolaires et des établissements.



L'ADIGECS tient à souligner l'intention de simplification et d'allègement du dispositif de planification et d'engagement vers la réussite, en constatant l'abandon des conventions de partenariat pour les commissions scolaires, des conventions de gestion et de réussite éducative pour les établissements ainsi que des plans de réussite pour les écoles et les centres.

Nous saluons l'effet escompté d'une diminution significative de la bureaucratie et de la reddition de comptes qui, jusqu'à maintenant, engendraient des doublons dont l'insatisfaction des intervenants du Réseau n'avait d'égal que les multiples efforts déployés pour remplir des documents perçus comme administratifs. Toutefois, il ne faudrait pas que la simplification du nouveau dispositif de reddition de comptes engendre, de l'autre côté, une charge bureaucratique accrue sur les dispositifs qui demeurent.

Nous sommes favorables à ces changements compte tenu du maintien des liens de subordination qu'ils poursuivent. En effet, les conventions de gestion et de réussite éducative permettent de garantir, par une forme de contrat (que nous avons appelé dispositif de planification, de reddition de comptes et de contractualisation), l'obligation pour les établissements d'être en concordance avec les priorités et la vision d'ensemble établies par la commission scolaire et le MEES. Certes, les dispositions du projet de loi à

cet égard évoquent l'obligation, pour les établissements, de prendre en considération le *Plan d'engagement vers la réussite* de la commission scolaire ainsi que les priorités gouvernementales en matière d'éducation, lors de la rédaction du projet éducatif. Toutefois, pour s'en assurer, le pouvoir d'intervention de la direction générale doit demeurer, tout en favorisant le respect d'une plus grande autonomie des établissements.

Ainsi, nous recommandons que la portée d'intervention de la direction générale prévue à l'article 209.2 de la LIP précise clairement que les modifications apportées au projet éducatif puissent se faire également sur les moyens et les cibles choisis par l'établissement. On pourra ainsi s'assurer de la cohérence des orientations et des objectifs du projet éducatif sans quoi l'atteinte des résultats du *Plan d'engagement vers la réussite* pourrait être compromise. Bien que sur le principe nous privilégions les décisions locales et une certaine autonomie de gestion, nous demeurons convaincus que la complexité et l'importance des enjeux liés à la réussite devraient nous imposer la détermination d'une vision commune et la recherche d'actions cohérentes et concertées prenant appui sur des données probantes et des pratiques exemplaires issues des recherches les plus récentes en matière de pédagogie et d'éducation. En ce sens, nous appuyons sans réserve la proposition qui circule actuellement à l'effet de créer un Institut national d'excellence en éducation.

Nous jugeons à propos que le ministre détermine des orientations, des objectifs et des cibles de façon plus globale pour l'ensemble du Réseau, et ce, dans le contexte de son plan stratégique. Dans ce même esprit, nous sommes en faveur des dispositions entourant le *Plan d'engagement vers la réussite* de la commission scolaire.

Nous pensons qu'il est important de s'assurer que dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats, les moyens utilisés puissent être convenus localement, sans intervention ministérielle et que la perspective d'imputabilité soit orientée vers des résultats à atteindre sur une base pluriannuelle, ce que nous pratiquons déjà, en tout respect des conventions de partenariat conclues avec le MEES... D'ailleurs, les résultats parlent d'eux-mêmes !

Enfin, mentionnons notre accord avec les articles 4, 14 et 33 qui prévoient un délai maximal de soixante jours au MEES pour accepter le *Plan d'engagement vers la réussite* de la commission scolaire et le même délai pour que la direction générale accepte les éléments du projet éducatif soumis à la commission scolaire. Dans ce dernier cas, ce délai est déjà largement intégré dans les cycles de gestion des commissions scolaires et appliqué par l'ensemble des gestionnaires. Précisons cependant que l'acceptation par la commission scolaire du projet éducatif des établissements doit être faite par la direction générale puisqu'elle en détient l'expertise et qu'elle intervient auprès des établissements dans le cadre de la démarche de supervision des directions d'établissement.

Nous recommandons également que l'article 4 prévoie que l'évaluation du projet éducatif soit aussi transmise à la commission scolaire puisque celle-ci est intimement liée

à l'évaluation des résultats du *Plan d'engagement vers la réussite* et aux interventions parfois requises dans le cadre de la supervision des directions d'établissement par la direction générale.

4- Une gestion collaborative renforcée par le leadership éducatif et administratif de la direction générale

La direction générale joue un rôle de premier plan dans l'ensemble des activités de la commission scolaire. De par son rôle de gestionnaire de premier niveau dans l'organisation, elle assume l'entière responsabilité de la saine gestion des ressources et de la réalisation de la mission de la commission scolaire et de ses établissements. En conséquence, la direction générale devient imputable et doit rendre des comptes sur la qualité, la pertinence et l'efficacité de sa gestion auprès du conseil des commissaires dans un système où le mode de gouvernance repose sur des niveaux de partage de responsabilités clairement définis. En d'autres mots, le mode de gouvernance permet de saisir qui est responsable de quoi, qui doit en être imputable et auprès de qui.

Au-delà des notions associées à la gestion des opérations, la direction générale doit d'abord et avant tout assumer un rôle de leader auprès de l'ensemble des acteurs. Ce leadership s'exerce bien sûr dans sa capacité d'influencer, de convaincre, de mobiliser et d'inspirer une vision commune à tous les acteurs de l'organisation. Mais, le leadership de la direction générale doit aussi pouvoir s'exercer par la prise de décision, par l'arbitrage des intérêts divergents et, parfois, par la nécessité d'une orientation à privilégier qui tiennent compte de tous les enjeux en présence. Il ne s'agit pas ici de faire un plaidoyer en faveur du maintien de tous les pouvoirs dévolus jusqu'alors à la direction générale. Il s'agit plutôt d'une réalité « managériale » incontournable où la plus haute instance doit pouvoir trancher dans l'éventualité où les intérêts divergent.

Par l'article 32 du projet de loi, on modifie la mission de la commission scolaire en introduisant notamment le principe de subsidiarité et la perspective de soutien envers les établissements dans l'exercice de leurs responsabilités.

Pour nous, il est significatif de constater l'intention présumée de gestion collaborative par ces modifications soit la complémentarité, sinon le partage, des responsabilités au sein de la commission scolaire afin que les décisions soient prises en fonction des besoins des élèves, identifiés par les établissements.

Sans réserve, l'ADIGECS souscrit à l'idée que les ressources financières, matérielles et humaines doivent être réparties équitablement entre les établissements et en soutien aux besoins des élèves. Il en est d'ailleurs ainsi.

À cet égard, il apparaît incompatible que la direction générale conserve l'entière responsabilité dans la gestion des activités de la commission scolaire, mais que la responsabilité ultime de discuter et de recommander au conseil des commissaires des avenues quant à la répartition des ressources soit désormais partagée. À cet égard, le partage des rôles et des responsabilités devrait être mieux défini à chaque niveau hiérarchique et être arrimé en termes d'imputabilité et de reddition de comptes.

Voici certaines dispositions qui permettent d'appuyer nos réserves.

- Le conseil des commissaires peut déléguer certains pouvoirs aux conseils d'établissement et au comité de répartition des ressources (article 24).
- Le comité de répartition des ressources établit les objectifs et les principes de répartition annuelle (et la répartition effective) des revenus, des services éducatifs complémentaires et d'autres services professionnels (article 31).

Ces exemples nous amènent à conclure que les pouvoirs de décision et de gestion au sein de ces instances sont sans doute légitimes en théorie mais, dans la réalité, elles mineront les capacités réelles de leadership et de décision de la direction générale pour assurer la primauté du bien commun, la coordination des ressources, le fonctionnement efficace de la commission scolaire et, ultimement, la réalisation de la mission éducative, la réussite des élèves et la qualité de leur formation.

5- Le comité de répartition des ressources : un nouveau mécanisme de participation aux décisions de la commission scolaire

Sur les éléments généraux pour lesquels des décisions de la commission scolaire doivent être prises annuellement (ex. : budget, allocations des ressources, plans d'effectifs, etc.), la loi actuelle prévoit notamment un mécanisme de consultation auprès des gestionnaires de la commission scolaire. Ce mécanisme se concrétise autour du comité consultatif de gestion (CCG). Or, l'article 31 du projet de loi prévoit la mise en place, sous la direction de la direction générale, d'un nouveau comité : le comité de répartition des ressources. Il est formé en majorité de directeurs d'école et de centre choisis par leurs pairs. Un responsable de l'adaptation scolaire doit également y être désigné.

Le comité doit mettre en place un processus de concertation en vue d'établir et de recommander annuellement au conseil des commissaires, les objectifs et les principes de répartition (et la répartition effective) annuelle des revenus, du personnel des services éducatifs complémentaires et d'autres membres du personnel professionnel ainsi que l'affectation des surplus budgétaires des écoles et des centres.

L'ADIGECS souscrit à l'idée de conférer un espace plus important aux directions d'établissement dans les processus décisionnels. Nous croyons qu'il y a là une voie de mobilisation intéressante pour assurer une plus grande concertation et une plus grande cohésion autour des enjeux que peut soulever la répartition des ressources, qu'elles soient financières, matérielles, humaines ou technologiques. D'ailleurs, nous pouvons affirmer sans gêne que dans la plupart des commissions scolaires, des processus similaires de concertation avec les gestionnaires, dont les directions d'établissement, existent déjà sans qu'une disposition législative n'ait été rendue nécessaire pour la formaliser.

Nous sommes donc tout à fait d'accord quant à la volonté d'une meilleure concertation, cependant, nous devons soulever plusieurs aspects qui comportent des écueils importants dans leur application.

La composition du comité :

- Compte tenu des mandats confiés à ce comité, il nous semble essentiel que le projet de loi précise, à l'article 31, que certains cadres scolaires puissent y être membres désignés par la direction générale.

Mentionnons, à titre d'exemple, les directions des services suivants : ressources financières, humaines, matérielles, informatiques et ressources éducatives.

- Dans le respect des principes de saine gestion et de bonne gouvernance, la notion de « membres » devrait préciser qu'il s'agit de gestionnaires de la commission scolaire puisque ce comité doit être exclusivement administratif en raison des

principes et des objectifs de répartition des ressources, dont les enjeux sont essentiellement administratifs et à incidence pédagogique.

Par ailleurs, nous saluons au passage la disposition (art. 31 et art.193.5 LIP) qui offre aux commissions scolaires de plus petite taille la possibilité de confier les fonctions du comité de répartition des ressources au comité consultatif de gestion (CCG). Par contre, nous recommandons de retirer la précision quant au maximum de 15 membres. En effet, certaines commissions scolaires ont un CCG composé de 18-20 membres. Nous suggérons plutôt considérer la taille de la commission scolaire comme critère de référence pour en limiter le nombre, ce qui rehausserait la représentativité des territoires, souvent aux prises avec des réalités particulières.

Mandat et recommandations au conseil des commissaires

L'enjeu de l'équilibre budgétaire représente toujours un élément essentiel à considérer dans les prises de décision de la commission scolaire. Or, comme le comité de répartition des ressources doit établir les objectifs et les principes de répartition des revenus, des ressources et des surplus des établissements, l'article 31 (en complémentarité aux articles 193.2 à 193.5 de la LIP) devrait réaffirmer l'importance de l'atteinte de l'équilibre budgétaire de la commission scolaire et de ses établissements. Les besoins étant souvent illimités pour des ressources limitées.

Au regard de la responsabilité confiée au comité, nous sommes d'avis que ce comité doit être consultatif et que les recommandations finales devraient être portées par la direction générale, puis soumises au comité consultatif de gestion (CCG) pour consultation plutôt que directement au conseil des commissaires pour décision, puisque l'esprit de ces dispositions doit, entre autres, permettre une meilleure concertation. Cette modification permettrait à tous les gestionnaires du CCG d'être associés à la compréhension et à l'adhésion conjointe et concertée des décisions à acheminer au conseil des commissaires par la direction générale. Nous croyons aussi important, dans un souci d'efficacité, de respecter les canaux de communication en fonction de l'imputabilité des acteurs mis en cause.

Dans un esprit de cohérence, nous sommes d'avis que le comité de répartition des ressources devrait également se voir confier l'établissement des principes et des objectifs de la répartition des enveloppes budgétaires dédiées aux établissements (voir section 9).

Puisqu'il s'agit là d'un processus de consultation auprès des gestionnaires, il demeurera toujours de la responsabilité de la direction générale de faire état au conseil des commissaires de la consultation qui a été menée et du degré d'adhésion des intervenants faisant partie du comité de répartition des ressources et du comité conjoint de gestion. Que la direction générale soit imputable sur l'enjeu budgétaire, c'est dans l'ordre des choses. En conséquence, nous croyons qu'assumer cette pleine responsabilité implique de pouvoir prendre les décisions qui s'imposent, après consultation des comités, afin de les soumettre à l'adoption du conseil des commissaires.

Délégation de pouvoirs

L'article 24 prévoit que le conseil des commissaires peut déléguer certaines fonctions et certains pouvoirs au comité de répartition des ressources.

L'ADIGECS propose de retirer cet article. Qui dit « pouvoir délégué » dit « responsabilité déléguée ». Or, le conseil des commissaires n'a qu'un seul employé à qui il peut (et doit) confier des mandats et c'est le directeur général. Ce dernier en assume l'entière responsabilité devant le conseil. Nous ne pouvons souscrire à l'idée qu'un comité (de concertation) puisse assumer collectivement toute responsabilité devant relever du directeur général.

Surplus des établissements : des risques de dérives...

Un des mandats confiés au comité de répartition des ressources est celui de recommander au conseil des commissaires l'affectation des surplus budgétaires annuels des écoles et des centres (articles 9 et 31).

L'ADIGECS est d'avis que ce mandat ne devrait pas être confié à ce comité, car il nous semble difficile d'arriver à des échanges harmonieux et à des conclusions consensuelles sur une question aussi « sensible » et complexe que la gestion des surplus des établissements. Cette situation engendrerait une confusion des rôles et des conflits quant au jugement qui sera porté sur la gestion entre collègues.

Il nous apparaît contre-productif de susciter ce genre de discussions au sein de l'équipe de gestionnaires. Des risques de dérives importants en termes de relations de travail placeront les commissions scolaires dans des situations délicates. De plus, dans un contexte de compressions budgétaires locales ou nationales, il devient nécessaire de remettre en question les surplus des établissements puisqu'une très grande proportion des budgets est allouée aux écoles et aux centres.

Si toutefois cette disposition était maintenue, il nous apparaît essentiel de considérer l'application des principes comptables généralement reconnus (PCGR) qui impliquent que les déficits et les surplus des établissements font partie intégrante du périmètre comptable de la commission scolaire et du gouvernement. En conséquence, nous suggérons de préciser que les recommandations quant à l'affectation des surplus des établissements doivent se faire à l'intérieur des paramètres budgétaires, dont les limites d'appropriation des surplus.

6- Le conseil des commissaires : un modèle de gouvernance qui a fait ses preuves

L'ADIGECS réaffirme sa position indiquant que la gouvernance actuelle avec un conseil des commissaires composé de commissaires élus par la population a jusqu'à maintenant accompli sa mission éducative avec efficacité et pertinence. On doit constater avec fierté que les élèves réussissent mieux et ont obtenu davantage de diplômes au cours des dernières années. Sans compter que les commissaires ont assurément joué un rôle important en représentant les intérêts des citoyens de leur secteur, dont les parents des enfants qui fréquentent les établissements scolaires de la commission scolaire.

Les conseils des commissaires, par leur mécanisme de régulation et leurs choix budgétaires, ont démontré avec force qu'il est possible, par une démocratie représentative, de répondre adéquatement aux besoins des élèves, et ce, avec des coûts de gestion parmi les plus bas dans les institutions publiques et parapubliques, soit moins de 5 %.

Nous sommes donc satisfaits de constater que la démocratie scolaire retrouve ses lettres de noblesse et que les débats de structure cessent avec ce projet de loi afin de se concentrer sur la réussite des élèves du Québec, dans le respect des rôles et des responsabilités dévolus à chaque acteur du Réseau.

Enfin, nous nous opposons à l'idée que le conseil des commissaires puisse déléguer certaines fonctions et certains pouvoirs à un conseil d'établissement ou au comité de répartition des ressources (article 24).

D'une part, juridiquement, le conseil d'établissement et le comité de répartition des ressources ne relèvent pas du conseil des commissaires. Le conseil d'établissement est une entité distincte qui exerce les pouvoirs prévus à la LIP alors que le comité de répartition des ressources relève du directeur général.

D'autre part, nous sommes convaincus qu'il est souhaitable et prudent de rendre uniformes et claires les fonctions et les responsabilités confiées à ces deux instances de participation aux décisions. Leurs limites d'intervention et leur imputabilité s'en trouveront alors précisées par le législateur, à qui incombe selon nous la responsabilité de déterminer ces limites et ces pouvoirs dans un réseau aussi complexe et stratégique que celui de l'éducation.

7- Le Conseil d'établissement

Dans le cadre de la démarche, de la participation et des étapes requises pour élaborer le projet éducatif d'un établissement, l'ADIGECS est d'avis qu'une réflexion et une grande prudence s'imposent à propos des articles 2,3,12 et 13. En effet, nous croyons que les moyens à privilégier dans le projet éducatif sont de nature spécifiquement pédagogique et que leur choix relève exclusivement du personnel de l'établissement. Nous croyons ainsi assurer le respect des champs d'expertise et de responsabilité de chacun. Ceci permettra aussi d'éviter des conflits potentiels entre le personnel et les parents.

8- Les pouvoirs accrus du ministre dans une perspective de décentralisation

Nous constatons que plusieurs dispositions confèrent au ministre des pouvoirs accrus, et ce, malgré une volonté annoncée d'une plus grande décentralisation et de l'application du principe de subsidiarité au sein du Réseau.

Cette volonté de décentralisation et de subsidiarité devrait plutôt inciter à reconnaître la capacité des commissions scolaires et de leurs établissements à prendre des décisions qui répondent aux besoins de leurs élèves.

Malgré ce qui précède, nous exprimons le souhait que le ministre saura démontrer toute sa confiance à l'endroit des intervenants locaux afin d'assurer la poursuite d'une plus grande réussite pour l'ensemble des élèves.

9- Quelques autres éléments considérés :

Formation professionnelle

Nous profitons de l'occasion pour réaffirmer notre position quant à l'importance de la formation professionnelle pour favoriser chez les élèves la continuité de leur parcours scolaire par l'obtention d'un premier diplôme qualifiant en formation professionnelle, et ce, au même titre que le diplôme d'études secondaires (DES).

Bien sûr, nous reconnaissons l'adéquation formation – emploi comme faisant partie des priorités gouvernementales, mais nous nous inquiétons de l'application de cette priorité dans l'octroi des différents programmes d'études. Cette préoccupation prend particulièrement toute son importance pour maintenir la vivacité, la viabilité et la diversité des programmes offerts au secteur de la formation professionnelle, et ce, dans toutes les régions du Québec. L'accessibilité à des formations qualifiantes pour l'ensemble des populations, sur l'ensemble du territoire québécois, n'est-elle pas, elle aussi, une préoccupation gouvernementale ?

Ajoutons enfin que nous accordons une grande importance à favoriser le maintien de l'élève dans une école la plus près possible de son lieu de résidence, dans un esprit d'équité et d'accès à la formation pour tous.

Mesures de sécurité

Par l'article 43, le ministre peut, par règlement, prévoir et encadrer les activités en lien avec les questions de sécurité en milieu scolaire, notamment celles relatives à l'intégrité des élèves et de ses biens.

Nous sommes favorables à toute mesure qui permettra aux milieux de privilégier des interventions qui soient en concordance avec les bonnes pratiques en matière de sécurité en milieu scolaire.

Guide des bonnes pratiques (article 47)

Le ministre compte élaborer et diffuser un guide des bonnes pratiques de gestion décentralisées à l'intention des commissions scolaires.

Nous sommes favorables à cette initiative et nous invitons le ministre à s'inspirer de tous les rapports d'experts qui ont été réalisés auprès de plusieurs commissions scolaires ces dernières années ainsi que des recherches les plus récentes en matière de gestion au sein des réseaux scolaires qui mettent en évidence toute l'importance du leadership éducatif et administratif des directions générales.

Nous souhaitons que l'ADIGECS soit en copilotage avec le MEES dans cette démarche et il nous semble opportun de recommander qu'un groupe de travail soit mis en place pour élaborer ce guide. Ce groupe de travail devrait notamment être composé de représentants des partenaires associatifs des cadres scolaires et des directions d'établissement.

Enveloppes budgétaires dédiées aux établissements

L'article 48 stipule que les règles budgétaires déterminées par le ministre pourraient prescrire le transfert de certaines mesures budgétaires directement vers les établissements.

Bien que nous souscrivions à l'idée générale que « l'argent doit servir à la réussite des élèves », nous remettons en question certains effets de cette décentralisation des allocations budgétaires. Beaucoup d'éléments mériteraient d'être clarifiés quant à la portée et au suivi de l'utilisation de ces budgets dédiés. Comment financera-t-on les ressources déjà embauchées au fil des années dans le cadre des allocations à destination spéciale ? Qui assurera le suivi de l'utilisation des enveloppes décentralisées ? Qui en sera imputable et auprès de qui ? Qui se chargera de la reddition de comptes et de sa vérification ?

Ce sont là quelques questions qui nous préoccupent, car nous sommes enclins à penser que le directeur général se verra confier une part de responsabilité dans cette approche sans toutefois avoir les coudées franches pour intervenir auprès de ses établissements.

Nous croyons fermement que le principe de subsidiarité serait davantage efficient si les allocations décentralisées n'étaient pas trop contraignantes et si on laissait plus de latitude aux établissements. D'ailleurs, nous recommandons que le comité de répartition des ressources se voie confier l'établissement des principes et des objectifs de la répartition des enveloppes budgétaires dédiées aux établissements, dans le but de mieux en adapter la répartition. Ceci permettrait aussi de prendre en considération d'autres règles budgétaires et des choix antérieurs qui ont un impact sur les budgets actuels des établissements et de la commission scolaire (embauche de ressources, règles de convention collective, sécurité d'emploi, etc.).

10- RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

CONCERNANT LE PROJET ÉDUCATIF ET LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

1. Qu'il soit précisé que l'acceptation par la commission scolaire du projet éducatif des établissements doit être faite par la direction générale. (p. 13)
2. Que les interventions par la direction générale quant à des modifications à apporter au projet éducatif, puissent se faire également sur les moyens et les cibles choisis par l'établissement. (p. 13)
3. Que l'évaluation du projet éducatif soit également transmise à la commission scolaire, voire à la direction générale. (p. 14)

CONCERNANT LE COMITÉ DE RÉPARTITION DES RESSOURCES

4. Qu'il soit précisé que les <<membres>> de ce comité administratif soient exclusivement des gestionnaires de la commission scolaire et que des cadres scolaires puissent y être désignés membres. (p. 16)
5. Que soit retirée la limite de 15 membres et qu'un critère plus souple référant à la taille de la commission scolaire soit pris en considération. (p. 17)
6. Qu'une disposition prévoyant l'atteinte de l'équilibre budgétaire de la commission scolaire soit un principe formellement enchâssé dans le cadre de la répartition des ressources. (p. 17)
7. Que ce comité soit une instance consultative et que le directeur général assume la responsabilité des recommandations à être soumises pour consultation au comité consultatif de gestion et pour adoption au conseil des commissaires. (p. 17)
8. Que ce comité ne puisse se voir déléguer de nouvelles fonctions ni de nouveaux pouvoirs par le conseil des commissaires. (p. 18)
9. Que soit retirée la disposition prévoyant confier au comité de répartition des ressources le mandat de recommander au conseil des commissaires l'affectation des surplus budgétaires annuels des établissements. (p. 18)

10. Que le comité se voit également confier l'établissement des principes et des objectifs de la répartition des enveloppes budgétaires dédiées aux établissements. (p. 17 et 21)

CONCERNANT LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS

11. Que soit retirée la disposition prévoyant que le conseil des commissaires ait la possibilité de déléguer certaines fonctions et certains pouvoirs à un conseil d'établissement ou au comité de répartition des ressources. (p. 19)

CONCERNANT LE CONSEIL D'ÉTABLISSEMENT

12. Que le choix des moyens pédagogiques à privilégier dans le projet éducatif relève exclusivement du personnel de l'établissement. (p. 19)

CONCERNANT LA FORMATION PROFESSIONNELLE

13. Que le projet de loi affirme l'importance de l'obtention d'un premier diplôme, que ce soit en formation générale des jeunes ou des adultes ou en formation professionnelle. (p. 20)
14. Que le MEES privilégie la diversité des programmes d'études en formation professionnelle dans toutes les régions du Québec. (p. 20)

CONCERNANT LE GUIDE DES BONNES PRATIQUES

15. Qu'un groupe de travail composé de représentants des cadres scolaires et des directions d'établissement soit mis en place, en pilotage conjoint assuré par le MEES et l'ADIGECS. (p. 21)

CONCLUSION

Le projet de loi 105 pave la voie à une nouvelle dynamique au sein du réseau scolaire. Les grands bouleversements qu'on nous promettait dans la gouvernance ont été abandonnés. Heureusement.

Le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport choisit de miser sur les points de convergence que le Réseau a fait valoir et de mettre de côté les éléments moins rassembleurs. Néanmoins, le projet de loi contient des zones grises et certaines dispositions qui gagneraient à être revues.

Depuis son entrée en fonction, le ministre dit vouloir mettre l'accent sur la réussite éducative. Voilà un chantier sur lequel nous sommes à pied d'œuvre depuis toujours et pour lequel nous avons collectivement enregistré des résultats probants. Il faut continuer.

Plus que jamais, les commissions scolaires constituent des vecteurs de réussite en réunissant les conditions de succès et en permettant aux établissements de se concentrer sur leur mission pédagogique. Dotées d'une expertise de pointe, les directions générales disposent d'une vision périphérique et sont guidées par des principes d'équité et de rigueur essentiels pour assurer une gestion harmonieuse et coordonnée.

Alors que s'ouvre un nouveau cycle législatif destiné à moderniser la *Loi sur l'instruction publique*, l'Association des directions générales des commissions scolaires continuera de faire partie de la solution en participant au débat public et en mettant à profit son expertise terrain.

C'est ce qui fait notre force voilà maintenant 44 ans.