

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 105

Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique

22 septembre 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	6
4.1 Missions de l'école et du centre.....	6
4.2 Mission de la commission scolaire	7
4.3 Comité de répartition des ressources	9
4.4 Comité consultatif de gestion.....	10
4.5 Adoption du projet éducatif	10
4.6 Pouvoirs du ministre.....	10
4.7 Approche décentralisatrice et gestion budgétaire.....	11
4.8 Reddition de comptes	12
5. Conclusion	12
6. Références documentaires.....	14

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 2 050 directions d'établissement d'enseignement provenant de 20 associations issues du secteur jeunes regroupant le primaire, le secondaire et le 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 47 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 assure la coopération 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 créant des ponts 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, déterminant les droits des élèves, définissant les rôles et les responsabilités des différents acteurs du réseau de l'éducation 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 ont été effectuées, en réduisant 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, Monsieur François Blais, déposait 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* («projet de loi 86»), 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, la FQDE ayant participé à ce processus consultatif le 10 mars dernier.

Prenant le relais de son prédécesseur, le projet de loi 86 ayant été abandonné, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Monsieur Sébastien Proulx, (le «ministre»), déposa le 6 juin dernier à l'Assemblée nationale le projet de loi 105, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, invitant les intervenants et partenaires intéressés à lui faire part de leurs réflexions sur la proposition gouvernementale.

La FQDE profite de l'occasion pour saluer la volonté du gouvernement du Québec de modifier la gouvernance du système scolaire québécois par le biais de cette seconde proposition. La FQDE comprend que l'exercice déjà bien amorcé par le gouvernement se soldera prochainement par des modifications à la LIP. Qu'il soit permis de rappeler que de nombreux efforts ont été consacrés par les différents intervenants du secteur de l'éducation dans ce processus de modification législative, efforts qui devront maintenant être récompensés par une adoption prochaine de la loi.

Dans ce contexte, la FQDE désire partager quelques observations et proposer certaines pistes de réflexion permettant d'enrichir la proposition ministérielle. 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, de manière objective envers les autres intervenants du milieu, 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 notamment d'assurer une participation accrue des directeurs d'école et de centre dans le processus décisionnel. La FQDE salue également l'initiative du gouvernement de préciser que la commission scolaire, dans une perspective de soutien envers les établissements d'enseignement, doit accomplir sa mission en respectant le principe de subsidiarité.

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 leurs progrès, 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. En ce sens, la FQDE salue la volonté gouvernementale de simplifier les mécanismes de planification et de reddition de comptes, reconnaissant par le fait même l'expertise des directions d'établissement d'enseignement et habilitant ces dernières.

Les changements qui seront apportés à la LIP devront inévitablement conduire à une réelle 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 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.

Force est cependant de constater 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 font 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 doivent se prendre localement, école par école, selon les besoins spécifiques réels. En ce sens, la FQDE prône depuis plusieurs années déjà pour l'établissement d'une structure permettant aux directions d'établissement d'enseignement de participer au processus décisionnel, ces dernières détenant les outils pour s'assurer, en égale collaboration avec la commission scolaire, que toutes les conditions nécessaires à la réussite des élèves soient mises en place dans l'école ou le centre. 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.

En conséquence, la FQDE salue la volonté du ministre de réitérer dans sa proposition l'intention du gouvernement du Québec 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 la volonté 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 non seulement au Québec mais 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

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

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

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 assurerait la participation des directions d'école et de centre et 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 déposée par le gouvernement du Québec le 6 juin dernier.

Par la même occasion et une fois adoptée, la FQDE soumet que le ministre devra s'assurer que la proposition gouvernementale soit intégrée dans les façons de faire de tous les intervenants impliqués à la réalisation du projet éducatif, garantissant la réussite de l'exercice.

4.1 Missions de l'école et du centre

À l'instar du projet de loi 86 qui affirmait expressément le rôle fondamental de l'école et du centre, la proposition gouvernementale ne contient aucune précision quant au rôle central des établissements d'enseignement dans le cheminement des élèves. Voir à cet effet le libellé de l'article 4 du projet de loi 86 reproduit ci-dessous:

«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 déplore que la proposition gouvernementale fasse également défaut de reconnaître 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», tel que libellé par

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 Projet de loi n° 86 : *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance 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*, article 4 modifiant l'article 36 LIP

l'article 27 du projet de loi 86⁵. Qui plus est, l'article 12 de la proposition gouvernementale⁶, prévoit que le projet éducatif du centre «comporte le contexte dans lequel il évolue et les principaux enjeux auxquels il est confronté, [...] dans le cas d'un centre de formation professionnelle, d'adéquation entre la formation et les besoins régionaux ou nationaux de main-d'œuvre». En conséquence, il serait incohérent que la loi cadre prévoit que le projet éducatif doive tenir compte des besoins régionaux ou nationaux de main d'œuvre alors que ces derniers éléments ne se retrouvent pas dans la mission du centre.

La FQDE est d'avis que le ministre doit confirmer la fonction centrale de l'établissement d'enseignement qui est de dispenser les services éducatifs aux élèves, pouvant compter sur le soutien de la commission scolaire, en respectant le principe de subsidiarité. En effet, il serait difficile de conjuguer le principe de subsidiarité en l'absence d'une clarification dans la proposition gouvernementale quant à la mission de l'école et du centre, élément clé de la réussite du cheminement scolaire. En ce sens, la reconnaissance de l'école et du centre comme lieu central dans le cheminement des élèves permettrait d'atteindre les objectifs recherchés par le principe de subsidiarité.

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.

En terminant, 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. Conséquemment, 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 acteurs⁸ et sur la réalisation du projet commun qu'est la réussite des élèves.

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

⁵ Modifiant l'article 97 LIP

⁶ Modifiant l'article 97.1 LIP

⁷ Article 96.12 LIP

⁸ Fullan, M., *Le leadership par le milieu : Une stratégie visant les systèmes*, Association canadienne d'éducation (ACE), automne 2016, volume 56, numéro 3. «On peut définir brièvement le leadership par le milieu (LpM) comme suit : une stratégie délibérée qui rehausse la capacité et la cohérence interne du milieu, lequel devient ainsi un partenaire plus efficace vers le haut en direction de l'État et vers le bas en direction de ses écoles et de ses collectivités, pour obtenir un meilleur rendement du système.»

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 de leurs 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, leur laisser assumer pleinement leur rôle et répondre efficacement à leurs besoins. Pour ce faire, la FQDE soumet que le principe de subsidiarité⁹, 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.

À cet égard, la FQDE salue l'intention du ministre de s'assurer «qu'un soutien adéquat soit apporté aux écoles et aux centres»¹⁰ par les membres du conseil des commissaires, tout en «respectant les rôles et responsabilités de chacun»¹¹, adéquate illustration du principe de subsidiarité. Dans cette perspective, la FQDE souhaiterait obtenir des précisions concernant l'étendue à donner à ce principe, à savoir si les directions générales y seront également assujetties dans le cadre de leurs fonctions, au même titre que les commissaires scolaires par exemple.

⁹ Article 32 modifiant l'article 207.1 LIP

¹⁰ Article 25 (2^o) modifiant l'article 176.1 LIP

¹¹ Article 25 (1^o) modifiant l'article 176.1 LIP

Au sujet du plan d'engagement vers la réussite devant être établi par la commission scolaire, en vertu de l'article 33 de la proposition gouvernementale¹², la FQDE soumet que cet exercice devra être effectué de façon à respecter le principe de subsidiarité.

4.3 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 complémentaires¹³.

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 des commissaires 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, privilégiant déjà de façon quotidienne une telle approche de concertation avec les intervenants du milieu.

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.

Quant au processus de sélection des directeurs d'école et de centre sur le CRR, soit à l'issue d'une élection effectuée par leurs pairs¹⁴, la FQDE est d'avis que cette façon de procéder assurera une représentation adéquate des intervenants présents sur le terrain, à proximité des élèves et de leurs besoins. De plus, cette proposition confirme la volonté du gouvernement de privilégier une représentation adéquate de tous les secteurs, qu'il soit question du primaire, du secondaire ou de la formation des adultes.

La FQDE se permet d'ailleurs de souligner qu'elle croit nécessaire que ce comité en soit un administratif, garantissant ainsi qu'aucun élément de nature politique ou partisane ne soit considéré au détriment de la réussite des élèves. Enfin, et dans une optique d'efficacité, la FQDE salue la proposition visant à octroyer la marge de manœuvre nécessaire au CRR de pouvoir modifier ponctuellement la formation du comité afin d'obtenir une expertise particulière, qu'il soit par exemple question de l'expertise des cadres scolaires.

¹² Modifiant l'article 209.1 LIP

¹³ Article 31 instaurant les articles 193.2 LIP et suivants

¹⁴ Article 31 instaurant l'article 193.2 *in fine*

4.4 Comité consultatif de gestion

La proposition gouvernementale, à l'instar de la proposition incluse dans le projet de loi 86, prévoit la conservation de l'appellation actuelle du «comité consultatif de gestion» («CCG»), tel que libellé par l'article 183 LIP.

La FQDE déplore que cette appellation demeure, à l'inverse du projet de loi 86 qui suggérait de remplacer le CCG par un «comité conjoint de gestion», reconnaissant la nécessité et l'importance de la participation de la direction d'établissement d'enseignement dans l'élaboration du projet éducatif, des politiques et règlements de la commission scolaire. En effet, la conservation de cette appellation minimise le rôle et l'implication des parties prenantes au processus décisionnel, étant difficilement conciliable avec l'application du principe de subsidiarité recherché par la proposition gouvernementale. Conséquemment, et dans une optique de cohérence avec l'esprit de la loi, la FQDE suggère le remplacement de l'appellation «comité consultatif de gestion» par «comité conjoint de gestion».

4.5 Adoption du projet éducatif

La proposition gouvernementale prévoit l'intégration au projet éducatif des moyens retenus pour atteindre les objectifs et les cibles¹⁵, ayant comme corollaire que le Conseil d'établissement adopte des composantes de nature pédagogique. 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. Ainsi, la FQDE soumet que les moyens retenus pour atteindre les cibles et objectifs recherchés, éléments de nature pédagogique visés par le projet éducatif¹⁶, soient approuvés et non adoptés.

4.6 Pouvoirs du ministre

La proposition gouvernementale octroie des pouvoirs additionnels au ministre, le dotant notamment du pouvoir d'émettre des directives aux commissions scolaires, qu'il soit question de leur administration, leur organisation, leur fonctionnement ou les actions de celles-ci¹⁷. Il est pertinent de rappeler que ces directives pourront viser l'une ou l'autre des commissions scolaires et contenir des éléments qui diffèrent entre elles¹⁸. De plus, ces directives pourront prescrire que certaines mesures budgétaires sont destinées à un transfert vers le budget des établissements d'enseignement¹⁹, la FQDE ne peut que se réjouir de cette volonté.

¹⁵ Article 2 modifiant l'article 37 LIP et article 13 modifiant l'article 109 LIP

¹⁶ Article 2 modifiant l'article 37

¹⁷ Article 47 instaurant l'article 459.6 LIP

¹⁸ Article 46 instaurant l'article 459.6 (al.2) LIP

¹⁹ Article 48 modifiant l'article 473.1 LIP

Le ministre devra également élaborer, à l'intention des commissions scolaires, un guide relatif aux pratiques de gestion décentralisée et en assurer la diffusion²⁰. La FQDE accueille l'instauration de cette mesure mais soumet, à juste titre, qu'un mécanisme de vérification devrait accompagner ce guide de pratiques afin que le ministre puisse s'assurer de son application véritable.

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

4.7 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.

La FQDE ne peut que se réjouir de l'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 écoles²¹.

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, qui pourra notamment être effectué en clarifiant la mission de l'école et du centre, tel que précédemment mentionné.

Dans ce contexte, la FQDE est convaincue que les ressources financières devraient être allouées prioritairement aux établissements d'enseignement afin d'assurer la réussite des élèves dans le cadre du projet éducatif. Aussi, la FQDE soumet que certains services pourraient être partagés entre les établissements afin d'optimiser l'allocation des ressources et s'assurer qu'elles soient dirigées directement dans les écoles et les centres.

Concernant la gestion budgétaire, la FQDE se réjouit de constater une volonté ministérielle de décentraliser certaines allocations directement vers les écoles et les centres, octroyant à ces derniers la marge de manœuvre nécessaire pour identifier les réels besoins, qu'il soit question

²⁰ Article 47 instaurant l'article 459.5 LIP

²¹ Sondage d'OpinionQc réalisé du 28 décembre 2015 au 4 janvier 2016 auprès de 518 répondants

de l'aide à la réussite ou d'allocations autres. La FQDE encourage d'ailleurs le ministre à poursuivre les efforts en ce sens.

Enfin, 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 des commissaires²².

4.8 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 et de simplifier les mécanismes²³. 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, instaurant une reddition de comptes dite «intelligente».

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. En ce sens, une reddition de compte davantage axée sur les objectifs et favorisant l'autonomie des écoles et des centres serait davantage efficace.

Sur cette question, la FQDE rappelle que les sommes allouées aux établissements d'enseignement doivent répondre plus adéquatement aux réels besoins de leurs milieux, notamment en ce qui concerne l'allocation des surplus, dans l'éventualité où les objectifs étaient déjà atteints, à d'autres besoins de l'établissement.

5. Conclusion

Saluant la volonté du gouvernement du Québec de réviser le processus de gouvernance du système québécois en assurant la participation des directions d'établissement d'enseignement, la FQDE accueille positivement les changements proposés à la loi cadre, sous réserve des observations et recommandations précédemment énoncées. Incidemment, la FQDE entend poursuivre sa participation au processus de réflexion du gouvernement du Québec visant à assurer la réussite des élèves par une participation accrue des directeurs d'écoles et de centres.

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

²² Article 31 instaurant l'article 193.4 LIP

²³ Projet de loi 105, notes explicatives

pédagogique et administrative, est la mieux placée pour mettre en place des conditions optimales de succès.

La proposition suggérée 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 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 et au centre de jouer son rôle central dans le cheminement des élèves.

Enfin, et répondant à l'argument prétendant qu'une décentralisation budgétaire vers les écoles et les centres comporte le risque d'introduire une qualité inégale des services entre les établissements, la FQDE soumet que la fonction des directions d'établissement d'enseignement est justement d'établir et maintenir un système égalitaire, soupesant les besoins et la réalité propre de chaque milieu.

Formulant à nouveau le souhait de fournir au gouvernement du Québec un accompagnement proactif dans cet exercice qui se soldera, en espérant prochainement, par l'adoption d'un nouveau 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.

Fullan, M., *Le leadership par le milieu : Une stratégie visant les systèmes*, Association canadienne d'éducation (ACE), été 2016, volume 56, numéro 2.

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., *Sommet international sur la profession enseignante. 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.



Projet de loi 105

Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique

Recommandations

La mission de l'école et du centre

1 La FQDE recommande d'intégrer dans la mission de l'école et du centre le rôle fondamental qu'ils jouent dans le cheminement des élèves tout en respectant le principe de subsidiarité.

2 La FQDE demande à ce que le ministère reconnaisse le rôle et les responsabilités de la direction d'établissement en mettant en place un système de prise de décision de proximité.

La mission de la commission scolaire

3 La FQDE recommande que les rôles de la commission scolaire, énumérés ci-dessous, soient confirmés dans le projet de loi 105 :

- soutien aux établissements d'enseignement;
- lien entre le ministère et les établissements;
- support adapté aux particularités de chaque milieu.

Comité de répartition des ressources

4 La FQDE demande à ce que soit conservé le comité de répartition des ressources tel qu'énoncé dans le projet de loi et demande à ce que celui-ci soit de nature administrative pour garantir qu'aucun élément politique ou partisan n'ait préséance sur la réussite des élèves.

Comité consultatif de gestion

5 La FQDE recommande de remplacer l'appellation « comité consultatif de gestion » par « comité conjoint de gestion » afin de reconnaître la nécessité et l'importance de la participation de la direction d'établissement dans l'élaboration du projet éducatif, des politiques et des règlements de la commission scolaire.

Adoption du projet éducatif

6 La FQDE demande à ce que l'ensemble des éléments de nature pédagogique soit approuvé et non adopté par le conseil d'établissement afin de reconnaître l'expertise de la direction d'établissement d'enseignement et de son équipe-école.

Pouvoirs du ministre

7 La FQDE demande à ce que les nouveaux pouvoirs du ministre soient conservés tels qu'énoncés dans le projet de loi et qu'ils soient exercés dans un principe de subsidiarité.

Approche décentralisatrice et gestion budgétaire

8 La FQDE recommande que les ressources financières soient prioritairement allouées aux établissements d'enseignement.

9 La FQDE demande au ministre de décentraliser plus d'allocations directement dans les écoles et les centres tout en leur laissant la latitude de déterminer des moyens à mettre en place pour répondre aux besoins des élèves.

10 La FQDE recommande de conserver la proposition du projet de loi prévoyant que l'utilisation des surplus des établissements soit soumise aux recommandations du comité de répartition des ressources.

Reddition de comptes

11 La FQDE recommande à ce que des mécanismes de suivi soient mis en place afin de s'assurer que les modifications apportées à la reddition de comptes soient judicieuses.