

LA VOIX UNIFIÉE
DES CADRES SCOLAIRES
DU QUÉBEC



AVIS

Modification de la Loi sur l’instruction publique

Le 10 juillet 2015



Sommaire

1.	Contexte de l'avis de l'AQCS.....	1
2.	Présentation de l'Association québécoise des cadres scolaires.....	2
3.	La fin des élections scolaires implique une révision de la répartition des pouvoirs prévus à la Loi sur l'instruction publique	3
4.	Le rôle d'une commission scolaire : le maintien d'un palier décisionnel intermédiaire, autonome et local.....	4
5.	Augmenter la participation des directions d'établissements.....	6
6.	Revoir les pouvoirs de la direction générale	8
7.	Les pouvoirs du conseil d'administration de la commission scolaire.....	9
8.	Une révision du rôle du ministère de l'Éducation	10
9.	Simplification des outils : une convention de partenariat et des conventions des gestions?.....	11





1. Contexte de l'avis de l'AQCS

Dans la mesure où le ministre a indiqué avoir déjà pris position relativement à l'avenir des commissaires élus, l'AQCS souhaite faire part de certains éléments au gouvernement du Québec en prévision du dépôt d'un projet de loi.

Les membres de l'AQCS possèdent des expertises qui contribueront certainement à porter un regard systémique sur le réseau de nos établissements scolaires publics et qui tiendra compte de tous les acteurs au service de la réussite de nos élèves.



2. Présentation de l'Association québécoise des cadres scolaires

L'AQCS représente plus de 2 200 membres dans l'ensemble des commissions scolaires du Québec. Active, notre association soutient les cadres scolaires en leur offrant l'accès à un réseau d'expertises diversifiées par le biais des commissions professionnelles. Comme les membres des commissions professionnelles proviennent de toutes les commissions scolaires, ils peuvent partager leurs différentes modalités d'organisation. La richesse des informations ainsi recueillies permet aux cadres scolaires de soutenir adéquatement le personnel des écoles, des centres et des centres administratifs et ainsi contribuer à ce que notre système public d'éducation soit de la meilleure qualité possible.





3. La fin des élections scolaires implique une révision de la répartition des pouvoirs prévus à la Loi sur l’instruction publique

À partir du moment où l’Assemblée nationale décidera de mettre fin à l’élection des commissaires par la population, nous croyons qu’il sera nécessaire de revoir les pouvoirs dévolus à la nouvelle gouvernance choisie ainsi qu’aux différents acteurs. À titre d’exemple, le pouvoir de taxation ne pourra plus être une responsabilité de la commission scolaire étant donné que sa gouvernance ne sera plus composée d’élus (Principe constitutionnel : pas de taxation sans représentation).

D’autres questions nous viennent à l’esprit, notamment quant aux obligations de consultations publiques qu’ont présentement les commissions scolaires du Québec à l’égard de certains sujets tels que les services éducatifs dispensés par les écoles ou la fermeture éventuelle d’établissements scolaires. Les commissaires, étant élus par la population, doivent rendre compte publiquement de leurs décisions. Est-ce à dire que les membres des conseils d’administration auront les mêmes obligations? Est-ce qu’ils auront à consulter publiquement la population et répondre à leurs interrogations? Les séances du conseil d’administration seront-elles publiques ou privées?

À notre avis, il sera nécessaire de redistribuer et redéfinir les pouvoirs entre le conseil d’administration, la direction générale et les directions d’établissements. À cet égard, les pouvoirs dévolus au conseil d’administration pourraient s’inspirer de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d’état* (L.R.Q. c. G-1.02).

Dans l’éventualité où des membres du personnel siègent au conseil d’administration, les pouvoirs qui y seront dévolus devront alors tenir compte de cette réalité.



4. Le rôle d'une commission scolaire : le maintien d'un palier décisionnel intermédiaire, autonome et local

L'AQCS est d'avis que cette redistribution des pouvoirs doit se faire en maintenant l'existence d'un palier décisionnel intermédiaire, autonome et local entre le ministère et les établissements. Une commission scolaire a pour mission d'organiser les services éducatifs pour ses élèves à partir d'une connaissance réelle et approfondie des besoins de sa clientèle. Cette gestion de proximité sert les intérêts des élèves des territoires des commissions scolaires, il est nécessaire de la préserver.

Cette connaissance réelle et approfondie des besoins de ses élèves permet à la commission scolaire de répartir équitablement ses ressources sur son territoire. Ainsi, elle peut, en fonction des besoins variés de ses élèves et donc de ses établissements, aider un milieu défavorisé en y apportant plus de ressources. Par ailleurs, une commission scolaire organise les services éducatifs, s'assure du respect des régimes pédagogiques, des programmes d'études et de l'évaluation des apprentissages. Elle adopte notamment des politiques d'adaptation scolaire, de transport ou de fermeture d'écoles. La commission scolaire conclut également une convention de partenariat avec le ministère et des conventions de gestion avec chacun de ses établissements.

Actuellement, les commissions scolaires sont composées d'un palier politique et d'un palier administratif. Le palier politique est assuré par le conseil des commissaires alors que le palier administratif est sous la gouverne du directeur général. Il serait donc inexact de résumer les commissions scolaires à la seule existence des commissaires et du conseil des commissaires.

Le palier administratif d'une commission scolaire assume une quantité impressionnante de responsabilités. La vaste majorité de ces tâches sont accomplies dans les centres administratifs et d'autres le sont directement dans les établissements. Les centres administratifs et les établissements ont des rôles complémentaires dans l'accomplissement de la mission fondamentale de la commission scolaire.

D'un côté, les directions d'établissement doivent être soutenues dans leurs tâches administratives pour accomplir leur rôle premier : assurer la gestion pédagogique de leur établissement, c'est-à-dire assurer la réussite et la persévérance des élèves. Leur rôle consiste à faire les choix budgétaires et pédagogiques nécessaires pour favoriser la réussite de leurs

élèves. Bien entendu, ils accompagnent et supervisent leur personnel, principalement les enseignants, afin de favoriser la réussite et la persévérance des élèves.

De l'autre côté, les services administratifs accomplissent la grande majorité des actes administratifs nécessaires au fonctionnement des commissions scolaires et des établissements. Par ses différentes unités administratives qui relèvent du directeur général, la commission scolaire rend des services aux établissements (écoles et centres) de la commission scolaire.

Par exemple, le service des ressources humaines s'assure notamment du respect des conventions collectives, de la dotation, du conseil en matière de relations de travail, de la rémunération des employés ou de la vérification des antécédents judiciaires. Le service des ressources matérielles s'assure du bon état des établissements et gère tous les projets de rénovations ou de constructions des établissements. Le service des finances contribue à la réflexion sur le partage des ressources, assure la comptabilité de tous les établissements, le paiement des fournisseurs et la gestion de la taxe scolaire. Le service du secrétariat général assume les responsabilités associées au conseil des commissaires et au comité exécutif, les services juridiques, la gestion documentaire et généralement les communications internes et externes. Les services éducatifs assurent le respect des encadrements pédagogiques, proposent des activités de formation basés sur les pratiques efficaces et reconnues par la recherche et soutiennent les établissements dans la réussite des élèves. L'organisation scolaire et le transport s'assurent de la répartition de la clientèle et de son transport sur l'ensemble du territoire. Tous ces services existent indépendamment du conseil des commissaires et relèvent de la direction générale. Les centres administratifs et les établissements ont donc des rôles complémentaires qui contribuent à la réussite des élèves dans chaque commission scolaire.

En somme, même si le gouvernement a l'intention de modifier la gouvernance des commissions scolaires, il est nécessaire de maintenir un palier intermédiaire, local et autonome afin de permettre aux établissements de se consacrer à la réussite éducative des élèves. On peut résumer la responsabilité d'une commission scolaire à celle d'organiser, de manière équitable, les services qu'elle offre à ses élèves à partir d'une connaissance réelle de leurs besoins dans ses établissements.



5. Augmenter la participation des directions d'établissements

Nous croyons que les rôles et responsabilités dévolues aux directions d'établissement dans la *Loi sur l'instruction publique* permettent à ces derniers d'exercer leur leadership pédagogique et administratif de façon adéquate. Au-delà des dispositions légales, les pouvoirs exercés seront toujours soumis à une culture organisationnelle. Les modifications proposées devront davantage contribuer à modifier la posture des différents acteurs, les uns par rapport aux autres, et ce, afin que chacun puisse contribuer à l'amélioration de l'organisation selon leur expertise respective.

La LIP reconnaît déjà au directeur d'établissement la responsabilité pédagogique et administrative de l'établissement. Des pouvoirs bien circonscrits sont également confiés aux conseils d'établissement. Certains petits ajustements pourraient s'avérer utiles, mais nous ne croyons pas que des changements significatifs dans la répartition des pouvoirs et fonctions soient nécessaires à ce niveau.

Par contre, nous pensons qu'il y aurait lieu de revoir le rôle du comité consultatif de gestion. En effet, la LIP prévoit que ce comité consultatif sous l'autorité du directeur général doit être composé à majorité de directions d'établissement. Or, le rôle du comité consultatif de gestion pourrait être bonifié en ce qui a trait aux objets de consultation. En effet, actuellement, la commission scolaire est obligée de requérir la participation des directions d'établissement uniquement pour le plan stratégique, les politiques ou les règlements (art. 96.25, 110.13 LIP). Dans les faits, les consultations qui sont faites sont beaucoup plus importantes auprès du comité consultatif de gestion. Il y aurait donc lieu, à notre avis, d'ajouter des éléments de consultation obligatoire touchant notamment la répartition des immeubles, les critères de répartition budgétaire, le budget, les ressources humaines. Ce faisant, la participation des directions d'établissement aux décisions qui régissent la commission scolaire serait plus grande.

À cet égard, l'AQCS est d'avis qu'il y aurait lieu de formaliser la création de comités administratifs, lesquels feraient des recommandations au Comité consultatif de gestion. Ainsi, nous pensons que les sous-comités suivants devraient être institués dans chaque commission scolaire :

- ▶ Comité finances (règles de répartition des ressources financières, orientations budgétaires, budget)
- ▶ Comité des ressources humaines (plan de relève, mentorat, plan d'effectifs, négociations locales)
- ▶ Comités de l'organisation des services pédagogiques (répartition des services complémentaires, organisation scolaire, programmes particuliers, technologie de l'information)
- ▶ Comité de gouvernance (délégation de pouvoirs, pouvoirs centralisés ou décentralisés, éthique du personnel)

Ces comités pourraient analyser des dossiers et faire des recommandations au Comité consultatif de gestion. Ces comités seraient composés de directions d'établissement et des services pertinents pour traiter des sujets abordés. Les directions d'établissement se désigneraient des représentants. Il sera alors nécessaire que les écoles primaires et secondaires ainsi que les centres y soient représentés. La direction générale désignerait les services qui devraient participer à chacun des comités.

Nous pensons que la responsabilité décisionnelle doit demeurer celle du directeur général puisqu'ultimement, c'est ce dernier qui demeure imputable des décisions prises. Les comités ou le comité consultatif de gestion doivent demeurer consultatifs. C'est le rôle du directeur général de prendre ces décisions ou de faire une recommandation au conseil d'administration. La direction générale et le conseil d'administration ont une vue systémique des dossiers, des obligations et des responsabilités de la commission scolaire.



6. Revoir les pouvoirs de la direction générale

L'AQCS est d'avis que ce devrait être à la direction générale d'assumer la responsabilité de voir au respect de tous les encadrements législatifs et réglementaires applicables à la commission scolaire. À ce titre, certaines harmonisations devront être faites dans d'autres lois. Nous pensons par exemple au rôle du dirigeant prévu dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*, pour ne nommer que celle-là.

Tous les pouvoirs de « veille », notamment en ce qui a trait au respect du régime pédagogique et du maintien d'un milieu sain et sécuritaire dans les établissements, qui sont actuellement confiés à la commission scolaire, devraient être dévolus à la direction générale. Il en est de même pour la supervision pédagogique.

Nous pensons également qu'il devrait être envisagé de confier la responsabilité de la nomination de tous les membres du personnel de la commission scolaire au directeur général. Dans les faits, c'est lui qui est le responsable de la gestion courante et il est, actuellement, le seul employé qui relève du conseil des commissaires¹. En conséquence, l'approbation des plans d'effectifs, de l'organigramme, l'engagement ou la destitution d'un membre du personnel devraient lui être confiés.

En somme, le directeur général devrait demeurer le responsable de la gestion courante de la commission scolaire. En ce sens, les décisions qui ne sont pas confiées explicitement au CA par la LIP devraient lui être dévolues.

¹ La nomination du protecteur de l'élève relève du conseil des commissaires. Le protecteur de l'élève n'est pas, à proprement parler, un employé de la commission scolaire ni du conseil des commissaires.



7. Les pouvoirs du conseil d'administration de la commission scolaire

D'entrée de jeu, nous croyons que le conseil d'administration devrait principalement prendre des décisions de portée générale, voir aux grandes orientations de la commission scolaire. Afin de déterminer ces pouvoirs, nous suggérons que le ministre s'inspire des pouvoirs confiés aux conseils d'administration des sociétés d'État par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Il en est de même pour ce qui est des fonctions confiées aux comités de travail du conseil d'administration. Ces fonctions pourraient être créées sous les mêmes titres que ceux qui existent actuellement pour les conseils des commissaires.

De façon plus spécifique, nous pensons que devraient notamment être confiés au conseil d'administration le rôle d'adoption des règlements et des politiques de la commission scolaire, de même que celui d'approbation du plan stratégique, du budget ou du plan triennal de répartition et de destination des immeubles. Également, la nomination du protecteur de l'élève ou les décisions visées par les articles 9 à 12 de la LIP devraient relever du conseil d'administration.

Par ailleurs, contrairement à d'autres services publics, les parents n'ont que très peu de latitude dans le choix de l'école de leurs enfants, se devant de les inscrire dans une école de la commission scolaire du territoire sur lequel ils habitent et conformément aux critères d'inscription en vigueur. Il nous apparaît donc essentiel que le législateur maintienne certaines obligations de consultation du conseil d'administration auprès des conseils d'établissement ou de la population, notamment en ce qui a trait aux bassins d'alimentation des écoles ou lorsque la fermeture d'une école ou un changement à son ordre et à ses cycles d'enseignement est envisagée.



8. Une révision du rôle du ministère de l'Éducation

L'AQCS profite de l'occasion qui lui est donnée pour indiquer au ministère de l'Éducation de faire confiance à l'expertise du réseau. Les commissions scolaires ont adhéré aux principes de la gestion axée sur les résultats, nous croyons alors qu'il revient à chacune de celles-ci de choisir les moyens pour atteindre les cibles fixées. Par la convention de partenariat, le ministère établit des objectifs et la commission scolaire, par sa connaissance de son milieu, choisit les moyens pour les atteindre. De cette façon, nous diminuerions de manière substantielle les multiples demandes de reddition de compte qui alourdissent quotidiennement le travail des directions d'établissement et des cadres de services et qui les éloignent de leur mission première.




9. Simplification des outils : une convention de partenariat et des conventions des gestions?

Nous nous permettons de suggérer que le ministre profite de l'occasion pour revoir et limiter les outils pédagogiques de gestion des résultats actuellement existants. En effet, la loi prévoit que chaque commission scolaire doit avoir un plan stratégique et une convention de partenariat. Chacun de ses établissements doit avoir quant à lui, une convention de gestion et de réussite éducative, un projet éducatif et un plan de réussite. Tous ces documents doivent être en lien les uns avec les autres et leur révision doit être faite de façon périodique, annuellement pour certains.

La multiplication des outils rend la tâche complexe et lourde. Il y aurait lieu, selon nous, d'en diminuer le nombre afin de leur redonner toute l'importance qu'ils devraient avoir.





ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CADRES
SCOLAIRES

1195, avenue Lavigerie, bureau 170
Québec (Québec) G1V 4N3

Téléphone : 418 654-0014

Télécopieur : 418 654-1719

AQCS.CA