



Mettre les structures au service de la réussite éducative

Mémoire présenté par

**l'Association montréalaise des
directions d'établissement scolaire
(AMDES)**

sur le projet de loi 40

***Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à
l'organisation et à la gouvernance scolaires***

**à la Commission parlementaire
de la culture et de l'éducation**

Québec

Novembre 2019

Introduction

L'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES) regroupe des directions, directions adjointes et gestionnaires administratifs de la Commission scolaire de Montréal (CSDM), de la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys (CSMB) et de la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île (CSPÎ). Avec ses 650 membres, l'AMDES représente plus de 85 % du personnel de direction œuvrant dans les établissements scolaires (primaire, secondaire, formation générale des adultes, formation professionnelle et technique, EHDAA) des trois commissions scolaires francophones de Montréal qui desservent plus de 230 000 élèves, jeunes et adultes.

Les directions montréalaises sont particulièrement interpellées par les dispositions du projet de loi 40 dont plusieurs visent un changement important de culture dans la gouvernance des institutions scolaires. Un changement qui se fera dans la précipitation puisque dès le 1^{er} juillet prochain, soit à peine plus de six mois après son adoption, la nouvelle gouvernance devra être en place.

Nous avons examiné le projet de loi et nous le commenterons sous la loupe de notre champ d'expertise, à savoir la gestion des établissements scolaires francophones de l'île de Montréal. Ceux-ci sont regroupés en trois commissions scolaires de grande taille incluant les deux plus importantes au Québec, la CSDM et la CSMB. La gestion des établissements se déroule dans le contexte montréalais où l'immigration, le manque de locaux, la pénurie de personnel notamment enseignant et professionnel, la défavorisation, les mandats suprarégionaux, la vétusté des édifices et la concurrence féroce du secteur privé particulièrement au secondaire sont des enjeux qui se vivent au quotidien.

Nous l'avons dit à chacune de nos participations en commission parlementaire (PL 86, PL 105, PL 144) et à toutes les tribunes depuis les dernières années, **l'école montréalaise est en souffrance** et a besoin qu'on continue d'y investir des ressources de façon durable. Ce projet de loi comblera-t-il tous les besoins ? Sans doute que non. Constitue-t-il un changement de culture profond ? Sans aucun doute. Réussira-t-il à améliorer sensiblement l'école publique montréalaise ? Nos remarques vont dans le sens de le bonifier. Car, quoiqu'il arrive, nous continuerons de contribuer quotidiennement à la réussite scolaire des élèves qui nous sont confiés et il y a beaucoup à faire à ce sujet au-delà de la gouvernance.

D'entrée de jeu, nous allons aborder la question de la place et du rôle des parents, puis les dispositions relatives au conseil d'établissement (CÉ), la composition du conseil d'administration (CA) des centres de services scolaires (CSS), le comité de répartition des ressources (CRR) et le comité d'engagement vers la réussite.

La place et le rôle des parents

Avant de commenter de façon détaillée les dispositions du projet de loi, l'AMDES tient à exprimer sa préoccupation relativement à la répartition des responsabilités entre les parents bénévoles pour qui la gestion scolaire est un engagement qui s'ajoute à leurs autres activités et les gestionnaires scolaires. **À notre avis, le poids accordé aux parents à l'égard de certaines questions est trop important dans la nouvelle structure de centre de services scolaires (CSS) et au conseil d'établissement (CÉ).** Il faut respecter les champs d'expertise de chacun pour que leur participation demeure optimale. Nous en ferons état plus avant dans ce mémoire.

Il ne faut jamais perdre de vue que les trois commissions scolaires francophones de l'île de Montréal regroupent 350 établissements scolaires qui comptent 35 000 employés et gèrent des budgets de plus de 2,1 milliards \$ par année. C'est un défi de gestion hors du commun qui exige des compétences professionnelles et de gestion tout aussi hors du commun.

Ce défi serait déjà exigeant dans n'importe quelle entreprise privée, mais il s'avère qu'avec notre mission qui est d'instruire, socialiser et qualifier les enfants et les adultes du Québec, les enjeux auxquels nous faisons face sont beaucoup plus complexes et les conséquences de nos décisions plus graves. Or, si on compare la gouvernance du privé et du réseau scolaire, les conseils d'administration des entreprises privées sont généralement composés de personnes choisies en fonction de leurs expertises et rémunérées adéquatement pour leur participation. Il ne saurait être question de reproduire intégralement ce modèle, mais nous considérons que les notions de compétence requise doivent être prises en compte dans la répartition des pouvoirs entre les parents et les gestionnaires et que **la question de la compensation monétaire des membres des conseils d'administration des CSS doit également être abordée.**

Tout le succès des actuels changements à la gouvernance scolaire réside dans le dosage des pouvoirs dévolus à chaque groupe dans le respect de leurs compétences professionnelles et pédagogiques, de leur expertise et de leur engagement citoyen.

L'AMDES n'a pas l'intention de commenter la structure existante du conseil des commissaires élus au suffrage universel, ni pour se porter à sa défense, ni pour l'attaquer. Notre rôle est de poser un regard professionnel sur la structure proposée, de commenter les propositions à la lumière de notre expertise terrain.

Le conseil d'établissement (CÉ)

L'AMDES a procédé à un sondage auprès de ses membres sur certaines dispositions du PL 40 afin de bien refléter leurs points de vue. Le taux de réponse nous fournit des données représentatives tant en termes de nombre de répondants, que d'ordre d'enseignement et du rôle du répondant dans l'école ou le centre (directions, directions adjointes et gestionnaires administratifs).

Ainsi, concernant la nouvelle répartition proposée des membres du CE par le PL 40, nos membres sont à plus de 80 % opposés aux changements qui font perdre la parité actuelle entre les parents et les membres des personnels.

Nous recommandons de maintenir la parité actuelle entre les parents et le personnel au CÉ, mais avec un nombre variable de membres selon la taille et la nature de l'établissement scolaire. Car, ce sera bien difficile pour certaines petites écoles et pour les centres de formation professionnelle de trouver six parents pour siéger au CÉ!

Notre demande de maintien de la parité se fonde sur l'expérience qui démontre que cette formule fonctionne bien et permet à tous les groupes d'exercer une influence bénéfique sur les décisions concernant l'établissement dans le respect des compétences de chacun. En termes de nombre, nous demandons de prévoir de cinq à sept parents et de cinq à sept membres des personnels dont au moins trois enseignants sur les cinq, quatre sur les six et cinq sur les sept le cas échéant.

Nous sommes d'accord à ce que le membre de la communauté et l'élève au secondaire aient droit de vote. L'AMDES voit également d'un bon œil le processus de sélection et le rôle du vice-président du CÉ.

Pour le vivre au quotidien dans la gestion des établissements, nous saluons l'engagement des parents et leur motivation à contribuer au développement de l'établissement de leur enfant. Cependant, en tant qu'enseignants et gestionnaires, nous savons que la gestion de l'éducation fait appel à de nombreuses compétences professionnelles et à une expertise. Ainsi, il est fort louable de donner aux parents une place de choix dans la prise de décisions, mais il importe également pour des raisons de cohérence de réseau et d'équité inter établissements de permettre aux professionnels et gestionnaires de l'éducation de continuer d'exercer une influence.

Nous sommes en accord avec les dispositions relatives à l'ajout d'un membre du personnel dans le cas où des services de garde sont offerts et très favorables avec l'obligation de formation des membres du CÉ, qui devrait être annuelle.

Par ailleurs, notre sondage fait état d'une **très forte opposition de nos membres relativement à l'adoption du plan de lutte contre l'intimidation et la violence plutôt que l'approbation actuelle.** Nos membres y sont opposés à 87 %. L'intimidation et la violence sont des contenus complexes. Des démarches validées par les professionnels dans ce type d'intervention existent et sont mises en œuvre lorsque requis. Elles impliquent un accompagnement tant des victimes que des intimidateurs et des témoins, car les trois ont généralement besoin d'aide et de ressources.

Dans ce contexte, il ne nous apparaît pas judicieux de permettre aux parents de modifier séance tenante le plan de lutte contre l'intimidation et la violence proposée par les experts en intervention de l'école, alors qu'ils n'ont pas participé à son élaboration. Ce plan comporte des dispositions sensibles dont les sanctions aux élèves pouvant aller jusqu'à la suspension. Nous demandons donc à ce que le CÉ continue de l'approuver, c'est-à-dire de pouvoir retourner l'équipe-école à la table à dessins si le plan requiert des modifications, mais pas de définir eux-mêmes comment il doit être modifié.

Quant aux règles de fonctionnement du service de garde, 83 % de nos membres sont opposés à ce que le CÉ les adopte au lieu de les approuver. Ces règles incluent notamment la tarification de ces services, les modalités de recouvrement des dettes, la gestion financière, les règles de sécurité. Nous considérons qu'il serait mal avisé de permettre au CÉ de les modifier séance tenante.

Le centre de services scolaires (CSS) : revoir la représentation proposée

Comme mentionné, nous ne commenterons pas le bien-fondé d'abolir les élections scolaires et de transformer le conseil des commissaires en conseil d'administration, cela ne relève pas de notre compétence associative. Les directions, directions adjointes et gestionnaires administratifs que nous représentons ont collaboré au meilleur de leurs compétences dans le régime actuel. Elles et ils continueront de le faire de même manière avec la nouvelle gouvernance. La gestion de l'éducation au Québec est un continuum depuis la Révolution tranquille. Le projet de loi actuel constitue un jalon de cette évolution.

S'il est une chose dont nous sommes convaincus depuis le début du débat entourant les commissions scolaires, c'est de l'impérative nécessité de conserver un palier intermédiaire entre les établissements et le ministère. Nos collègues au sein des CS font un travail essentiel et sont tout comme nous au service de la réussite scolaire. S'il est vrai que certaines règles et façons de faire auraient avantage à être optimisées dans les CS, il est tout aussi vrai qu'on ne peut se passer de leur expertise et de la nécessaire coordination qui s'y fait. C'est une question de cohérence du système et d'équité dans le réseau.

Toujours selon le sondage effectué auprès des membres de l'AMDES, **75 % d'entre eux considèrent qu'il n'y a pas d'impact positif au remplacement des commissaires par le conseil d'administration** tel que proposé. En fait, pour la majorité, l'impact est neutre. Bref on est loin de l'enthousiasme débordant... Changer des commissaires élus avec des taux de participation faméliques par des parents élus parmi les membres des CÉ dont les postes sont souvent difficiles à pourvoir, faute de candidats, ne transformera pas radicalement la gestion scolaire.

Par contre, nous le répétons, **le succès des conseils d'administration dépend à 100 % du dosage entre les différentes catégories de personnes.**

En ce sens, l'AMDES demande à ce que la composition des CA proposée soit révisée pour s'assurer que toutes les compétences requises en termes de gestion et de pédagogie aient un poids décisionnel suffisant au sein de cette instance décisionnelle. En raison de la taille des institutions en cause à Montréal, nos remarques doivent être analysées avec sérieux. Cette proposition de répartition des membres au sein des CA des CSS a d'ailleurs été adoptée à l'unanimité lors de la dernière assemblée générale annuelle de l'AMDES le 24 octobre dernier.

Ainsi, l'AMDES recommande de modifier la représentation prévue à l'article 49 du PL 40 qui prévoit que la moitié des sièges sont réservés aux parents pour la représentation suivante, 16 membres dont :

- 5 parents
- 1 élève de 18 à 35 ans
- 5 membres des personnels, dont 2 directions
- 5 membres de la communauté dont une personne issue de l'enseignement supérieur

Une représentation plus équilibrée entre les différents groupes permet à notre sens un meilleur équilibre des forces et assure que l'expertise des gestionnaires et des membres du personnel soit mise à profit et que l'apport des parents soit pleinement reconnu. Pour avoir eu de nombreuses discussions avec nos collègues tant dans les établissements que dans les CS, **cette proposition rallie bon nombre d'entre eux et constitue un compromis acceptable qui respecte la volonté gouvernementale de donner davantage de place aux parents tout en garantissant que le point de vue des spécialistes de la gestion et l'éducation contribuent à leur pleine mesure à la prise de décision.**

Nous tenons à soulever une préoccupation largement exprimée relativement à l'importance de la charge de travail qui incombera aux membres du CA, parents et personnels. Ces personnes devront prendre des décisions ayant des répercussions importantes, après avoir bien analysé les enjeux, ils devront lire des dossiers complexes, prendre le temps de bien assimiler les concepts, se faire une opinion et discuter. Il ne s'agit pas uniquement de participer à une réunion mensuelle, mais de beaucoup plus de temps consacré entre les réunions à la prise de connaissances des dossiers. Sinon leur travail se limitera à « voter à l'aveugle » sans être en mesure de débattre, ce qui n'est certainement pas l'effet recherché. Il faudra donc trouver un moyen de reconnaître ce travail additionnel et cet ajout de tâches pour les personnels.

En ce qui concerne la formation des membres du CA des CSS, nous pensons que cette formation devrait être confiée à un organisme tel le collège des administrateurs de sociétés et qu'une mise à jour devrait être donnée annuellement. De plus, les présidents des CA devraient avoir une formation additionnelle en lien avec leur rôle.

Le comité de répartition des ressources (CRR) : renforcer une recette gagnante

Nous avons assisté à la mise en place des CRR et vécu avec eux deux premiers exercices financiers. Nous tenons à faire état du succès de cette formule qui a nettement amélioré la concertation et la transparence entre le central et les établissements relativement à la répartition des ressources. Tous le savent, les doutes et les appréhensions étaient nombreux au départ. L'AMDES faisait cependant partie de ceux qui considéraient que même imparfaite, cette structure méritait qu'on lui donne sa chance. Il faut en saluer la création et se réjouir des résultats positifs.

Le PL 40 est à notre sens une excellente occasion de donner des assises plus solides au CRR. Comme il s'agit d'un mandat de répartition financière qui exige une très bonne connaissance des budgets et modes de fonctionnement des établissements, que l'expérience de concertation est concluante, **nous considérons que les recommandations du CRR devraient être approuvées par le CA et non adoptées**. Autrement dit, si le conseil d'administration n'est pas en accord avec les recommandations du CRR, qu'il lui demande de formuler une autre proposition plutôt que de modifier séance tenante des recommandations qui sont le résultat d'analyses globales, de concertations et d'arbitrages impliquant les gestionnaires concernés.

Comme société, nous prônons l'excellence en éducation qui est d'ailleurs documentée et promue par l'Institut national d'excellence en éducation, les universités, le Conseil supérieur de l'éducation et autres experts, nous devons être cohérents et prôner aussi l'excellence dans la gestion de l'éducation. Cela implique de ne pas permettre à des membres de CA de faire des modifications à la pièce à des recommandations fondées sur des avis de spécialistes ayant une vision macro des dossiers et une compétence en gestion des ressources.

Le processus d'approbation est d'ailleurs celui qui prévaut pour le nouveau comité d'engagement pour la réussite des élèves, ce avec quoi nous sommes en accord. Nous demandons donc en toute cohérence que le processus d'approbation s'applique de la même manière aux recommandations du CRR.

Comité d'engagement vers la réussite

L'AMDES salue la création de ce nouveau comité et est en accord avec sa composition et ses fonctions. Comme mentionné, nous sommes également **en accord avec le fait que le plan d'engagement vers la réussite soit soumis pour approbation au CA**.

Le PL mentionne que le CSS doit instituer un tel comité, mais il n'est pas précisé le processus de nomination de ses membres. S'agira-t-il d'un vote parmi les pairs ? d'une nomination par le CA ? Pour plusieurs autres comités, la LIP favorise l'élection par les pairs, il en est ainsi par exemple

pour la nomination des enseignants et des autres membres du personnel qui siègent sur le CÉ ou pour la nomination des directeurs d'établissement qui siègent au CRR. L'AMDES privilégie ce même mode de nomination pour le comité d'engagement vers la réussite.

Plus de subsidiarité pour améliorer la gouvernance

Même si le PL 40 aborde la question de la subsidiarité, en tant qu'association représentant les directions, directions adjointes et gestionnaires administratifs qui gèrent les établissements scolaires, nous tenons à faire état de l'importance de garder le cap sur la subsidiarité. Nous sommes aux premières loges des besoins des élèves et des attentes des parents. Nous sommes aussi celles et ceux qui souvent consacrent beaucoup de temps à remplir des formulaires et à répondre à des exigences bureaucratiques plutôt qu'à jouer notre rôle de leader pédagogique auprès de nos équipes. Si nous reconnaissons sans réserve la nécessaire reddition de comptes, nous en appelons aussi à plus d'autonomie locale et à une augmentation de notre marge de manœuvre dans les établissements. À quoi nous sert un budget d'achat de livres quand c'est l'aide aux devoirs ou la présence d'un conseiller pédagogique qui répondrait le mieux aux besoins des élèves?

Mentionnons à cet égard que plus du tiers (36 %) des répondants à notre sondage ont indiqué consacrer trop de temps aux exigences bureaucratiques, un problème qui touche davantage de personnes que la pénurie de personnel, ce qui n'est pas peu dire.

Ce qui s'est passé depuis les dernières années, c'est que l'argent provenant de Québec est assorti de conditions trop strictes qui ne permettent pas son utilisation selon le portrait des milieux. Cela enlève toute autonomie aux établissements qui doivent les imputer à des postes budgétaires précis alors que les besoins peuvent être ailleurs. À quand un peu plus de souplesse dans l'administration des budgets d'établissements ?

Conclusion

En terminant, ce projet de loi devra entraîner un important changement de culture dans le réseau scolaire. Nous sommes prêts à y participer. Nous considérons que toute mesure qui rapproche la prise de décision des lieux où elle s'exécute est un pas dans la bonne direction.

Par contre, nous considérons que des décisions à incidence pédagogique doivent être fondées sur l'avis des experts, des équipes écoles et au premier chef des enseignants. Quant aux décisions de gestion, surtout quand elles s'appliquent à des entités de la taille des CSS francophones de Montréal, elles doivent être élaborées et au besoin ajustées par des gestionnaires. Au même titre qu'il faut laisser la science présider aux décisions à incidence sur le climat, il faut laisser les gestionnaires et les experts en pédagogie élaborer et ajuster au besoin les plans et programmes sous leur juridiction.

De plus, ce profond changement devra être monitoré, car son application risque fort d'être à géométrie variable. Les nouveaux centres de services scolaires vont hériter de situations diverses avec des enjeux et des conditions différentes. Les problèmes d'hier ne s'évanouiront pas par enchantement parce que la structure est modifiée. Nous en appelons donc à un accompagnement de la part du ministère et une écoute attentive aux problématiques nouvelles qui pourront être générées par le projet de loi.