



**Mémoire concernant le projet de loi  
modifiant la *Loi sur le Conseil supérieur  
de l'éducation* et la *Loi sur l'instruction  
publique* (projet de loi 124)**

*Présenté à la commission de l'éducation de  
l'Assemblée nationale par l'Association des  
directeurs généraux des commission scolaires*

*Le 28 novembre 2002*

## L'ADIGECS

*L'ADIGECS : une force dédiée au développement de services éducatifs de qualité par le réseau public d'enseignement.* L'Association des directeurs généraux des commissions scolaires (ADIGECS) compte quelque 140 membres représentant les gestionnaires de 1<sup>er</sup> niveau des commissions scolaires.

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 au niveau administratif pour le réseau public d'enseignement de niveaux primaire et secondaire tant dans le secteur francophone que dans le secteur anglophone.

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

Elle 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. L'Association offre, entre autres, à ses membres un programme d'introduction à la fonction, spécialement conçu pour les directions générales de commissions scolaires (PIDIGECS).

## Les particularités du monde scolaire

*Le monde scolaire se distingue : l'imputabilité doit tenir compte des particularités des services éducatifs et de la démocratie locale.* Le message de l'ADIGECS sur les dispositions du projet de loi en est d'abord un d'appui à l'essentiel du projet. Il est sain que le cadre de gestion visant à promouvoir l'imputabilité dans tous les aspects de l'administration publique, touche aussi le monde de l'éducation en tenant compte de ses particularités.

Nous avons eu l'occasion, déjà en mars 2000, de souligner plusieurs particularités du monde scolaire qui exigent que les pratiques de reddition de comptes fassent l'objet d'adaptations significatives pour le monde scolaire. Il est nécessaire, en effet, de tenir compte des facteurs propres aux services d'éducation et des particularités des structures décisionnelles et participatives déjà prévues à la *Loi sur l'instruction publique*.

Transposer la notion d'obligation de résultats au monde de l'éducation, plus particulièrement, suscite des difficultés appréciables.

Le projet de loi propose une piste particulièrement intéressante à ce sujet. Sa trame de fond, comme nous la comprenons, repose sur la notion de planification au service de la réussite. Cette planification donne lieu à la prise d'engagements publics et à une reddition de comptes sur le respect de ces engagements, dans un contexte de transparence.

Cette piste est beaucoup plus féconde pour appuyer la responsabilisation des personnes et des institutions que les concours d'image statistique que les palmarès d'établissements proposent.

Le projet de loi s'efforce aussi de tenir compte de la réalité actuelle des commissions scolaires dans le but d'intégrer au mieux les nouvelles dispositions dans le cadre réglementaire actuel. Ce sera notre travail, comme membres de la direction générale, de parfaire cette intégration des dispositions nouvelles que le projet de loi prévoit dans les pratiques de gestion des commissions scolaires.

### **Notre intérêt – nos efforts**

*Le dossier de l'imputabilité est primordial pour les directions générales des commissions scolaires.* Nous nous sommes, comme association, investis à fond dans la démarche qui, à travers les succès et les ratés, les consensus et les divergences de vues, a conduit au projet de loi sous étude.

Un comité de travail de l'ADIGECS a contribué à clarifier les enjeux propres au monde scolaire, en mars 2000<sup>1</sup>. L'assemblée générale de l'ADIGECS s'est penchée à plusieurs reprises sur les problématiques soulevées. Plusieurs délégués de l'ADIGECS, enfin, ont participé intensivement aux travaux du comité directeur conjoint MEQ – CS sur les plans de réussite et de ses sous-comités.

Et nous continuerons, évidemment, de nous impliquer dans cet important dossier, puisque nous aurons à assumer le leadership de son implantation dans les pratiques de gestion du réseau scolaire.

---

<sup>1</sup>L'ADIGECS et l'imputabilité dans le réseau scolaire, 17 mars 2000.

C'est dans cet esprit que nous aurons à soulever, dans ce mémoire, certains aspects qui visent à une adaptation réussie des notions d'imputabilité dans le monde scolaire :

- l'article 220<sup>2</sup>, dont la formulation devrait être précisée de façon à clarifier les parts de reddition de comptes qui s'adressent au ministre et à la population;
- quelques dispositions qui, à l'inverse, précisent de façon trop détaillée certains moyens de gestion ou devraient être harmonisées davantage entre elles.

### **Pourquoi une loi?**

*C'est par l'encadrement de la Loi sur l'instruction publique que sont définis les rôles, responsabilités et pouvoirs des divers intervenants.*

Pourquoi les directions générales de commissions scolaires appuient-elles un projet de loi qui rendra obligatoire des processus de gestion qui peuvent être appliqués volontairement et qui le sont déjà dans plusieurs cas?

L'éducation est le fruit de gestes posés par une multiplicité de personnes qui interviennent en raison de rôles sociaux différents. Le personnel enseignant et les autres catégories de personnel de l'éducation, ainsi que les parents et la communauté locale ont tous un impact majeur, positif ou négatif, sur le développement des élèves, jeunes et adultes.

Si la collaboration de toutes ces personnes au sein des institutions scolaires est nécessaire, elle ne peut être coordonnée par le seul pouvoir rattaché aux liens d'autorité hiérarchique. L'exercice de rôles sociaux, légitimes mais distincts, fait appel à la collaboration volontaire. Cette collaboration volontaire doit, cependant, s'appuyer sur une compréhension partagée de ce qui relève légitimement de chacun, et des mécanismes par lesquels ces rôles complémentaires s'exercent.

C'est la loi qui encadre l'exercice des rôles sociaux et qui définit les pouvoirs des institutions et des personnes.

Celle-ci définit les rôles respectifs du ministre, des commissions scolaires, des établissements et des personnes qui y exercent un rôle, qu'elles y travaillent ou non. Elle prescrit également certains procédés. Les liens hiérarchiques ne sont qu'un élément structurant parmi d'autres.

---

<sup>2</sup>Les numéros d'article réfèrent à ceux de la *Loi sur l'instruction publique*, tel que modifiés par le projet de loi 124.

Dans la mesure où l'on veut agir sur l'économie générale du réseau scolaire en y intégrant les contributions et les rôles complémentaires des différents intervenants, la législation constitue un véhicule approprié.

### **Planification, engagement et transparence : les bases de la reddition de comptes**

*La planification au service de la réussite : c'est par l'engagement, la transparence et l'évaluation que les établissements et les commissions scolaires doivent rendre compte.*

Nous trouvons un intérêt particulier au fait que le projet de loi prend, pour assise principale, la planification au service de la réussite plutôt que les comparaisons interétablissements d'indices statistiques ou l'application de normes uniformisées. C'est, en effet, à partir d'analyses spécifiques de la situation de l'établissement que les plans de réussite seront élaborés. Ces plans de réussite se traduisent en objectifs à atteindre, en moyens pour les atteindre et en mesures d'évaluation de l'atteinte de ces objectifs (articles 37.1 et 97.1). L'établissement prend donc des engagements et il appuie le bien-fondé de ces engagements sur une analyse approfondie de ses réalités : son milieu, son état actuel, les enjeux auxquels il est confronté (articles 74 et 109).

Cet engagement devient celui de l'établissement entier, après approbation par le conseil d'établissement (articles 75 et 109.1), grâce à la participation de l'ensemble du personnel de l'établissement (articles 77 et 109.1). Ces engagements sont rendus publics, de même que les résultats obtenus en regard des objectifs fixés (articles 83 et 110.3.1).

C'est donc par rapport aux engagements pris que l'on situe l'imputabilité, non en rapport à des normes de comparaison. Bien sûr, des comparaisons seront faites. On voudra savoir si le niveau d'objectifs déterminé est réaliste compte tenu des facteurs en cause. On voudra savoir comment les résultats obtenus se comparent à d'autres établissements, compte tenu de leurs similitudes et différences. Ces informations viendront éclairer la reddition de comptes, non la définir. Elles permettront des éclairages significatifs, mais ne constituent pas des résultats sanctionnables.

Au niveau de la Commission scolaire, la notion qui fait pendant à cette planification au service de la réussite est celle de plan stratégique (article 209.1).

Ce plan stratégique répond aux mêmes orientations de fond que celles qui s'appliquent aux plans de réussite des établissements. Il repose sur une analyse du contexte et les attentes du milieu desservi, précise les résultats visés et les moyens de les mesurer. Ce plan stratégique est communiqué au ministre et rendu

public. Nous apprécions d'y retrouver les mêmes notions d'engagement et de transparence.

C'est sur la base de ces engagements publics que se fait par la suite la reddition de comptes.

Il n'y a pas de moteur plus puissant, dans le monde de l'éducation, que celui qui consiste à demander aux divers acteurs de définir ce qu'ils visent à accomplir et à assurer ensuite qu'ils l'ont accompli. C'est ainsi que l'on focalise sur l'essentiel.

Nous croyons que c'est la voie qu'il faut privilégier. Nous reviendrons cependant sur certaines clarifications des liens d'imputabilité que nous jugeons essentielles à l'acceptation du projet de loi.

## **Intégration et cohérence**

*Le projet de loi doit intégrer les nouvelles dispositions en cohérence aux processus existants.* Ce n'est pas parce qu'une idée est bonne qu'elle est facile à réaliser. Il faut bien se comprendre : les plans de réussite et les plans stratégiques posent des exigences élevées au réseau scolaire. Il y a là une somme de travail considérable et des défis de concertation et de collaboration très importants. Cela ne doit à aucun prix être vécu simplement comme une contrainte bureaucratique de plus à satisfaire. Ces notions doivent être intégrées à l'ensemble de l'action éducative et au cycle de gestion pour ne pas simplement devenir un document de plus à produire.

Par ailleurs, l'inclusion de nouvelles dispositions dans une loi déjà complexe risque de créer des contradictions ou des distorsions involontaires, des complexités inutiles, des redondances paralysantes.

Nous croyons que, pour l'essentiel, le projet de loi 124 évite ces pièges, pour le moment. Nous y voyons en effet, le net effort d'intégrer les dispositions relatives aux plans de réussite et aux plan stratégiques en cohérence avec les dispositions existantes.

Cet effort de cohérence touche d'abord les processus.

On note, par exemple, l'intégration cohérente, pour les établissements, dans une séquence dont la logique est intéressante bien qu'elle ne soit pas nécessairement apparente :

- de l'énoncé de mission de l'établissement;
  - de l'analyse de situation de l'établissement;
  - du respect du cadre national défini par la loi, du régime pédagogique et des programmes d'étude...
- 
- qui débouchent sur l'adoption d'orientations propres à l'établissement (le projet éducatif);
  - se traduisent en objectifs, moyens d'action et indicateurs de réussite (le plan de réussite);
  - qui sont communiqués aux parents et à la communauté (articles 83 et 110.3.1);
  - et qui servent de base à la reddition de comptes (articles 83 et 110.3.1).

Cette intégration vise aussi à harmoniser les rôles respectifs.

*Le projet de loi doit harmoniser les rôles respectifs des différents intervenants.*

On note principalement le rôle prédominant du conseil d'établissement dans l'analyse diagnostique de l'établissement et dans la définition de ses orientations (il adopte et évalue le projet éducatif) et celui, prédominant aussi, de la direction de l'établissement dans l'opérationnalisation de ces orientations.

Cette intégration recherchée entre les rôles du conseil d'établissement et celui de la direction d'établissement se définit avec, en toile de fond :

- la large participation des personnes intéressées;
- la collaboration entre le conseil et la direction, en respect des compétences mutuelles.

Nous notons avec satisfaction que le projet de loi affirme clairement le rôle central de la direction d'établissement. Son rôle de premier conseiller du conseil d'établissement (96.13 et 110.10) comprend la coordination de l'analyse diagnostique ainsi que l'établissement et la mise à jour du plan de réussite, qui s'ajoutent à la coordination de l'élaboration, la réalisation et l'évaluation du projet éducatif.

Les articles 37,1 et 97.1 (le plan de réussite de l'établissement tient compte du plan stratégique de la commission scolaire), 218 (la commission scolaire favorise les plans de réussite) et 221,1 et 245.1 (la commission scolaire s'assure que les plans de réussite sont conformes à la loi et tiennent compte du plan stratégique de la commission scolaire) , illustrent la convergence planifiée des orientations de la commission scolaire et des établissements.

Les plans de réussite des établissements leur appartiennent. Cependant, ce n'est pas nier la responsabilité pédagogique de l'établissement, que d'exiger que son plan de réussite tienne compte du plan stratégique de la commission scolaire, dans la mesure où celle-ci doit contribuer, de façon intégrée, à la réalisation de certains objectifs collectifs, d'origine nationale ou locale.

À son tour, le plan stratégique de la commission scolaire (article 209.1) propose aussi une intégration avec les orientations nationales. Même si l'article qui définit le plan stratégique est trop détaillé sur le plan des moyens, nous apprécions qu'il intègre, en les distinguant, les éléments qui relèvent des attentes du milieu et ceux qui relèvent des objectifs nationaux du plan stratégique établi par le ministère de l'éducation.

Nous reconnaissons, en effet, que le réseau scolaire doit répondre à des objectifs nationaux, adoptés formellement et publiquement par le ministre.

Il est intéressant que la commission scolaire soit appelée à intégrer ces objectifs nationaux dans son propre plan stratégique et planifie ses orientations et axes d'intervention de façon intégrée, en tenant compte des équilibres à maintenir entre les objectifs locaux et nationaux.

Nous souhaitons, dans la foulée de ces considérations, que le plan stratégique du ministère de l'Éducation soit développé en lien de consultation avec les commissions scolaires. Bien que cette disposition ne relève pas du projet de loi 124, celle-ci nous semble offrir un potentiel d'enrichissement considérable.

## Un bouleversement des perspectives

*L'article 220 bouleverse la logique de base de l'ensemble du système scolaire* Malgré ce qui précède, si nous avons à voter sur le projet de loi 124 tel qu'il est actuellement rédigé dans son intégralité, nous voterions contre; à cause de l'article 220. Celui-ci bouleverse, en effet, l'équilibre des rôles sur lesquels l'ensemble de la L.I.P. est fondée.

*québécois.* L'article 220 est celui qui vient, en bout de course, définir les exigences de reddition de comptes de la commission scolaire. Il a le mérite d'intégrer le rapport annuel au cycle de planification stratégique et cela est appréciable.

Il définit également certaines exigences de transparence du plan stratégique et du rapport annuel envers la population et le ministre. C'est encore positif. Il précise que la commission scolaire rend compte à la population de son territoire de la qualité des services éducatifs et culturels et de l'accomplissement de son plan stratégique. C'est là l'essence même d'un gouvernement local, qu'est la commission scolaire, et nous croyons fermement qu'il faut conserver ce caractère primordial de notre réseau scolaire.

L'article 220 est cependant formulé de telle façon qu'il rend la commission scolaire responsable devant le ministre de l'accomplissement de l'ensemble de son plan stratégique, au même titre qu'à la population. Cette disposition, qui apparaît à première vue comme un détail, conduit à un bouleversement majeur des responsabilités dans le réseau scolaire.

Dans l'économie générale de la L.I.P., actuellement, la commission scolaire rend compte au ministre du respect des encadrements nationaux en rapport à l'imputabilité financière, aux programmes d'étude, aux régimes pédagogiques, etc. Elle ne lui rend cependant pas compte de ses choix de priorités politiques locales, ni de ses orientations stratégiques générales.

Le projet de loi 124 ajoute, à ces encadrements, la présence d'objectifs nationaux. Désormais, de façon claire et explicite, les commissions scolaires auront à intégrer ces objectifs nationaux dans leur plan stratégique. Elles devront aussi rendre compte de l'accomplissement de ces objectifs nationaux au ministre et à leur population. Il s'agit de plus qu'une clarification, selon nous. Les pouvoirs du ministre en seront accrus. Il est légitime que les commissions scolaires répondent de leur accomplissements en référence à ces objectifs nationaux.

L'article 220 va cependant au-delà de cela. Il rend les commissions scolaires responsables au ministre de l'accomplissement de l'ensemble de leur plan stratégique. Il s'agit d'un pas de trop, selon nous.

Cette disposition, qui rendrait les commissions scolaires imputables au ministre au même titre qu'à sa population locale, modifierait la logique de base de l'ensemble du système scolaire québécois. Ce débat n'a pas eu lieu. Nous ne croyons pas que l'intention des rédacteurs du projet de loi est de produire un tel effet.

Il existe en effet une différence très importante entre la nécessité, pour la commission scolaire, de rendre compte de sa réussite à atteindre des objectifs nationaux formels, applicables à l'ensemble du réseau, et l'obligation de rendre compte au ministre de l'ensemble de ses choix stratégiques et de sa gestion.

Le libellé de l'article 220 ouvre la porte à l'intervention du ministère, par le biais du plan stratégique, dans tous les domaines importants qui relèvent exclusivement de l'autorité locale. Nous ne croyons pas que ce soit l'objet du projet de loi 124.

L'article 220 devrait plutôt distinguer clairement l'imputabilité politique totale du Conseil des commissaires envers la population locale, et l'imputabilité, envers le ministre, du respect des encadrements réglementaires et de l'accomplissement des objectifs nationaux adoptés par le ministre, et de ceux-ci seulement.

## **Quelques suggestions**

*Éviter de prescrire les détails des moyens :* Nous proposons aussi quelques recommandations qui portent sur des points moins essentiels, mais qui visent à polir les efforts de clarification des dispositions pertinentes.

*l'imputabilité s'applique aux résultats.* Certains dispositions nous apparaissent beaucoup trop détaillées dans un texte législatif :

- le dernier paragraphe de l'article 83 devrait être éliminé de façon à laisser aux établissements le choix des moyens de communication avec la communauté;

- l'alinéa 2.1 de l'article 96.13 est, au mieux, inutile : le rôle de tout conseiller comprend la responsabilité de renseigner et la loi devrait faire davantage confiance au professionnalisme des directions d'établissement (l'actualité récente illustre par les problèmes de pénurie vécus combien il est important de valoriser enfin cette fonction à sa juste valeur; l'alinéa 2.1 ne contribue pas à cette valorisation);
- l'article 209.1 prescrit avec force de loi, certains éléments qui relèvent davantage d'un manuel de gestion.

Certaines modifications devraient être faites pour harmoniser les dispositions relatives aux centres de formation avec celles applicables aux établissements; les articles 221.1 et 245.1 sont particulièrement visés. On devrait y intégrer la notion de projet éducatif.

Certaines dispositions pourraient être précisées davantage. Selon nous, la loi devrait préciser que les plans stratégiques et les plans de réussite devraient avoir un horizon minimal de trois ans et être « mis à jour » (article 37.1) plutôt qu'actualisés, ce dernier terme nous apparaissant ambigu. Si les plans stratégique et de réussite deviennent triennaux comme nous le proposons, leur transmission au ministre devrait également être triennale. Le comité directeur MEQ – CS avait d'ailleurs recommandé des plans triennaux.

Nous croyons que l'articulation générale du projet de loi, telle que proposé, respecte les droits de tous d'intervenir dans le processus d'élaboration des projets éducatifs, des plans de réussite et du plan stratégique de telle sorte qu'il n'y a pas lieu de les préciser davantage en réaction à toute revendication d'un groupe qui chercherait à se distinguer dans la loi par l'obtention de privilèges plus détaillés. On devrait rechercher, au contraire, à simplifier le plus possible cette référence qui guidera le fonctionnement de l'ensemble du réseau.



## PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI

<b>Article 37.1</b>	Remplacer « actualisé » par « <b>mis à jour</b> ».
<b>Article 74</b>	Remplacer « les obstacles à la réussite » par « <b>les enjeux quant à la réussite</b> ».
<b>Article 75</b>	Remplacer « actualisé » par « <b>mis à jour</b> ».
<b>Article 83</b>	Retirer le dernier paragraphe.
<b>Article 96.13</b>	Retirer l'alinéa 2.1.
<b>Article 97</b>	Remplacer « des orientations déterminées » par « <b>d'un projet éducatif déterminé</b> ».
<b>Article 97.1</b>	Remplacer « actualisé » par « <b>mis à jour</b> ».
<b>Article 109</b>	Remplacer « les orientations » par « <b>le projet éducatif</b> ».
<b>Article 109.1</b>	Remplacer « actualisé » par « <b>mis à jour</b> ».
<b>Article 110.3.1</b>	Remplacer « des orientations » par « <b>du projet éducatif</b> ».
<b>Article 110.10</b>	1° Remplacer « des orientations » par « <b>du projet éducatif</b> ».
	1.1 Remplacer « actualisation » par « <b>mise à jour</b> ».
	Retirer l'alinéa 2.1.
<b>Article 193</b>	1.1 Remplacer « son actualisation » par « <b>sa mise à jour</b> ».

**Article 209.1**

**Nouvelle rédaction proposée :**

**Chaque commission scolaire établit un plan stratégique couvrant une période minimale de trois (3) ans qui comporte, notamment :**

- 1. les orientations stratégiques et les objectifs qui tiennent compte des objectifs nationaux du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation ;**
- 2. les résultats visés au terme de la période couverte par le plan ;**
- 3. les mesures d'évaluation de l'atteinte des objectifs ;**
- 4. les données nécessaires à la compréhension du contexte et des enjeux auxquels elle fait face.**

**Le plan est révisé selon la périodicité déterminée par la commission scolaire et, le cas échéant, il est mis à jour.**

**Le ministre établit les indicateurs nationaux après consultation des commissions scolaires.**

**La commission scolaire transmet chaque année au ministre une copie de son plan stratégique et le rend public.**

**Article 220**

**Nouvelle rédaction proposée :**

**La commission scolaire informe la population de son territoire des services éducatifs et culturels qu'elle offre et lui rend compte de leur qualité.**

**La commission scolaire prépare un rapport annuel qui rend compte à la population de son territoire de l'accomplissement de l'ensemble de son plan stratégique.**

**Une copie de ce rapport est transmise au ministre.**

**Ce rapport rend compte au ministre des résultats obtenus en regard des objectifs nationaux du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation.**