

## **La centralisation des services professionnels : Une condition à la réussite et la persévérance scolaire**

*Document préparé pour Monsieur François Blais, ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, dans le cadre de la rencontre avec la Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation du Québec (FPPE-CSQ), le 23 juin 2015.*

## L'avenir des commissions scolaires

À l'automne 2014, la FPPE a produit un Avis préliminaire sur l'avenir des commissions scolaires afin de présenter les positions du personnel professionnel du réseau scolaire. Le présent document résume et actualise cet avis.

La FPPE apprécie d'être consultée sur ces enjeux importants et prendra part aux prochaines étapes de consultation concernant les modifications aux rôles et au fonctionnement des commissions scolaires.

## Les différentes facettes de la décentralisation

L'importance de la décentralisation, ou le transfert de pouvoirs vers les écoles, est une position largement répandue. La FPPE adhère d'ailleurs au désir de favoriser une démarche de démocratie participative en milieu scolaire, par exemple par le biais des conseils d'établissement.

Cependant, tous les aspects de la structure du système éducatif ne peuvent pas être décentralisés. Certains rôles dévolus au palier intermédiaire doivent y demeurer et leur importance davantage reconnue. C'est le cas du rôle exercé par les services éducatifs et complémentaires des commissions scolaires.

Pour la FPPE, la centralisation des ressources professionnelles et des budgets qui y sont dédiés au sein des commissions scolaires est nécessaire pour assurer une répartition équitable des ressources et favoriser l'égalité des chances, pour garantir la qualité des services (efficacité, expertise spécifique au milieu scolaire, collégialité et partage de connaissances) et pour favoriser une organisation du travail cohérente, équilibrée et harmonieuse.

### 1. Répondre à l'obligation légale d'offrir des services

Selon la Loi sur l'instruction publique (LIP)<sup>1</sup>, tous les élèves doivent avoir accès gratuitement aux services éducatifs, complémentaires et particuliers. L'ensemble des services aux élèves donnés par le personnel professionnel, dont le soutien à l'utilisation des ressources documentaires par les bibliothécaires, les services d'information et d'orientation scolaires et professionnelles, de psychologie, de psychoéducation ou d'orthopédagogie, est inscrit au Régime pédagogique. Ainsi, toutes les écoles, même les plus petites, doivent donner accès à tous ces services.

Pour y parvenir, il est nécessaire que la répartition des ressources professionnelles et des budgets liés soit faite au palier intermédiaire, comme le prévoit d'ailleurs l'article 275 de la LIP. Cet article vise en effet à assurer une répartition juste, équilibrée et cohérente des ressources :

*275. La commission scolaire établit, après consultation des conseils d'établissement et du comité de parents, les objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et de ses autres revenus entre ses établissements.*

*Cette répartition doit être effectuée de façon équitable en tenant compte des besoins exprimés par les établissements, des inégalités sociales et économiques auxquelles les établissements sont confrontés, de la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre et des conventions de gestion et de réussite éducative conclues entre la commission scolaire et ses établissements [...].*

Pour ce qui a trait aux services professionnels et aux budgets qui y sont liés, la FPPE recommande fortement que la responsabilité de répartir les ressources demeure celle des commissions scolaires, en tenant compte des besoins exprimés par les établissements.

<sup>1</sup> Voir des extraits de la LIP à l'Annexe 1.

## 2. La centralisation des services professionnels : pour assurer l'égalité des chances

Dans une lettre d'août 2012, Paul Gérin-Lajoie, premier titulaire du ministère de l'Éducation du Québec, exprime bien le rôle des commissions scolaires en matière de répartition des services :

*« Mais au-delà de cette valse des millions par centaines qui constituent un argument tout à fait démagogique tenté auparavant par l'Action démocratique [puis le Coalition Avenir Québec en 2012], ce qu'il faut surtout retenir, c'est que les commissions scolaires jouent un rôle essentiel, incontournable pour assurer une qualité de services aux élèves et aux parents du Québec, mais surtout pour assurer un partage équitable des ressources humaines et financières à tous les élèves, doués ou en difficulté, de milieu riche ou de milieu moins favorisé, de grands centres comme des villages éloignés <sup>2</sup>».*

Les commissions scolaires ont pour mission l'organisation de l'ensemble des services éducatifs et la répartition des ressources. Cette répartition doit se faire en fonction des besoins des élèves et des équipes-écoles et en prenant en compte différents facteurs qui nécessitent une vue d'ensemble, dont l'indice de défavorisation, le contexte socioéconomique et culturel.

Pour répondre aux besoins des milieux et s'ajuster aux caractéristiques des élèves, il ne suffit pas de décentraliser les budgets. Sous prétexte d'un besoin d'augmenter l'autonomie et la marge de manœuvre des écoles, la décentralisation peut au contraire mener à un accès inégal aux services pour les élèves qui découle d'un « saupoudrage » inefficace des ressources.

### Éviter les déséquilibres dans l'offre de services

Certaines commissions scolaires ont déjà mis en place un modèle plus décentralisé et la FPPE en observe des impacts négatifs, comme le déséquilibre des ressources disponibles. C'est le cas, par exemple, de la Commission scolaire de Montréal (CSDM). Comme les besoins en personnel ont été déterminés par chacune des écoles, sans vision globale, la CSDM s'est retrouvée avec un véritable déséquilibre entre les ressources en psychoéducation et en psychologie. Le problème de sous-représentation des psychologues a été décrié par le Syndicat des professionnelles et professionnels du milieu de l'éducation de Montréal (SPPMEM) lors d'un Conseil des commissaires de 2012 :

*« À la CSDM, les psychologues sont sous-représentés dans l'organisation des services éducatifs complémentaires. Quelques données illustrent assez clairement cette situation. Alors que, respectivement, nous trouvons approximativement un psychologue pour 762 et 923 élèves à la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île et à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, nous affichons à la CSDM un rapport d'un psychologue pour 2399 élèves. En plus d'être le plus faible rapport des trois commissions scolaires francophones de l'île de Montréal, il s'avère passablement inférieur à celui de 1 : 1000 recommandé par la National Association of School Psychologists. Dans ces conditions, la CSDM est l'une des rares commissions scolaires du Québec, si ce n'est la seule, à ne pas offrir dans ses établissements une couverture universelle du service de psychologie, laquelle consiste à assurer une présence d'un psychologue au moins une journée par semaine dans chacune de ses écoles.<sup>3</sup>»*

Lorsque les services sont décentralisés, on se retrouve avec différents modèles de prestation de services : à un endroit, tel type de personnel donne les services, alors qu'à un autre endroit, on choisit de faire différemment. La décentralisation est donc loin d'être le modèle le plus efficace pour assurer une prestation de services équilibrée, notamment pour les élèves HDAA.

### Plus de besoins que de ressources disponibles

---

<sup>2</sup> Paul Gérin-Lajoie, « Campagne électorale 2012 – Lettre ouverte aux électrices et aux électeurs », *Fédération des commissions scolaires Québec*, 31 août 2012.

<sup>3</sup> Commission scolaire de Montréal, *Conseil des commissaires*, 22 février 2012.

Les services assurés par le personnel professionnel participent directement à la réussite et à la persévérance scolaire. C'est particulièrement vrai dans le contexte actuel d'augmentation du nombre d'élèves aux prises avec des difficultés d'adaptation, d'apprentissage, en situation de handicap ou à risque (hausse de 50 % entre 2002 et 2012<sup>4</sup>). Il faut également prendre acte de la complexification des problématiques vécues par les élèves. Dans un contexte de compressions budgétaires et de rareté des ressources, il est d'autant plus nécessaire d'assurer une répartition équitable des ressources professionnelles.

### **D'importants enjeux régionaux**

Avec plus de 1000 écoles de moins de 200 élèves, comment assurer l'accès aux services professionnels? Transférer davantage de responsabilités aux petites écoles augmenterait les coûts administratifs, sans garantir l'accès à l'ensemble des services professionnels.

Les élèves des établissements scolaires de plus grandes tailles – souvent en milieu urbain – risquent en effet d'être avantagés grâce à une offre de services plus variée et plus complète. La décentralisation pourrait sonner le glas de l'accès à plusieurs services complémentaires, car peu d'écoles disposent des sommes nécessaires pour les dispenser. La survie des petites écoles, si importantes pour leurs communautés, semble davantage menacée dans un contexte de décentralisation.

### **Le recours au privé : l'impact des inégalités socioéconomiques**

Déjà, les parents plus fortunés sont nombreux à se tourner vers des services privés en orthophonie ou en psychologie, par exemple, en raison des délais déraisonnables dans le réseau scolaire. Ce sont donc les élèves de milieux familiaux de faibles ou moyens revenus qui souffrent le plus du manque des services professionnels. En matière d'accès aux services privés, les coûts sont la première barrière. Mentionnons aussi que ces services ne sont accessibles que dans les milieux où la demande est suffisamment élevée pour assurer la rentabilité de ces entreprises à but lucratif.

## **3. La centralisation des services professionnels : pour garantir la qualité des services**

Au Québec, une formidable expertise en matière de services professionnels dans le milieu de l'éducation s'est développée au sein des commissions scolaires. La spécificité de cette expertise s'explique entre autres par l'accès aux classes et aux élèves, la compréhension du réseau et la participation du personnel professionnel aux équipes-écoles.

### **Reconnaître l'expertise développée en milieu scolaire**

Les services professionnels offerts en pratique privée n'offrent pas les conditions optimales pour répondre aux besoins multiples et complexes des élèves. Les psychologues, les orthophonistes et les autres professionnelles et professionnels qui travaillent au sein du réseau scolaire peuvent faire de l'observation en classe, travailler quotidiennement avec les enseignantes et les enseignants, être présents pour les élèves à des moments opportuns, participer aux plans d'intervention, etc. Bref, la collaboration entre les intervenants est réelle et constante, et ce, même si les services sont organisés à partir des commissions scolaires.

On observe parfois une méconnaissance du travail professionnel qui tend à sous-estimer les étapes préalables à l'intervention au sein des écoles, telles que le développement de modèles d'intervention, la recherche-action ou l'intégration et le transfert de connaissances. Des enjeux aussi complexes que la lutte à l'intimidation ou l'intégration culturelle nécessitent le développement d'expertises.

---

<sup>4</sup> Ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sports, *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, [Rapport Champoux-Lesage], mai 2014, p. 111.

Par exemple, certaines commissions scolaires ont des équipes professionnelles spécialisées pour améliorer le dépistage des difficultés de langage ou de déficiences chez les élèves issus de l'immigration et pour assurer un bon diagnostic. Autre exemple, on retrouve au sein des commissions scolaires des équipes qui sont spécialisées pour intervenir en situation de crise. En effet, il peut malheureusement arriver des événements tragiques dans une année scolaire : suicide, accident grave, décès, etc. Plusieurs commissions scolaires ont mis en place un comité de crise. Celui-ci est constitué généralement de 5 ou 6 psychologues qui acceptent d'être appelés en urgence dans une école qui n'est pas nécessairement dans leur affection pour aller aider le personnel en place à faire face à la situation, selon un protocole établi. En effet, lorsqu'un tel événement se produit, la ou le psychologue affecté à l'école, souvent une seule journée par semaine, ne peut suffire à la tâche. Ce comité développe une expertise précieuse pour faire face à ces événements tragiques. De telles expertises et façons de faire, qui répondent directement à des besoins des milieux, ne peuvent être développées qu'en centralisant l'organisation des services professionnels. Dans le cas contraire, chaque milieu souhaite pouvoir profiter dudit service en cas de besoin, mais n'a pas nécessairement le goût de «prêter» son psychologue ou son orthophoniste.

### **Respecter l'autonomie et le jugement professionnel**

Dans une organisation décentralisée, chaque école détient un petit pourcentage de temps pour chaque type de professionnelles et professionnels : il n'y a aucune vue globale de la tâche.

Le morcellement des tâches qu'implique la décentralisation vient empiéter sur l'autonomie professionnelle. En effet, le personnel professionnel qui partage son temps entre plusieurs écoles doit demeurer maître-d'œuvre de la répartition de son temps. Le temps passé dans chaque école ne devrait pas être déterminé uniquement en fonction d'un pourcentage préétabli, mais plutôt selon les besoins des élèves et des milieux, dans un dialogue constant avec les directions d'établissement. Il est normal que le personnel professionnel soit affecté dans plusieurs écoles, mais pour arriver à être efficace et à bien cibler les priorités, il doit pouvoir considérer sa tâche comme un tout et pouvoir adapter son horaire à l'ensemble des besoins plutôt que de travailler de façon morcelée en fonction d'un temps prédéterminé pour chacun de ses lieux de travail.

Par exemple, une ou un psychologue doit avoir suffisamment d'autonomie professionnelle pour modifier son horaire si un élève est en crise dans une des écoles desservie. Une ou un orthophoniste doit pouvoir participer à un plan d'intervention dans une de ses écoles, sans devoir demander la permission; simplement en avisant sa direction. Une personne conseillère pédagogique doit pouvoir aisément ajuster son horaire aux besoins des milieux, pour s'assurer par exemple d'être disponible lors des journées pédagogiques déterminées par chaque école. Une organisation scolaire centralisée, où les professionnelles et professionnels sont mis à contribution pour établir des façons de faire et où leur expertise est considérée afin de maximiser le service, permet une telle flexibilité. Respecter l'autonomie et le jugement professionnel permet du même coup d'améliorer l'efficacité.

De plus, la décentralisation des budgets dans les écoles augmente grandement la difficulté d'assurer la continuité des services. À chaque année, l'école pouvant décider si elle augmente ou diminue le temps alloué à un service ou un autre, les affectations du personnel doivent être modifiées, parfois pour un changement minime.

### **Maintenir les services publics**

La remise en question de certains rôles des commissions scolaires et le désir de décentraliser les ressources ouvrent la voie à la sous-traitance et à la privatisation des services professionnels. En effet, les écoles – particulièrement celles qui n'auront pas les moyens – risquent de se tourner vers l'offre privée de services professionnels. À long terme, une telle situation augmenterait les coûts (les services privés étant à but lucratif) et aurait des impacts négatifs sur la qualité des services. En effet, les services privés n'offrent pas de continuité dans la prestation, ni de suivis, ces services ne sont pas uniformes et ne sont pas directement connectés aux réalités des milieux scolaires. Les impacts de la sous-traitance constituent un effet pervers de la décentralisation qui ne doit pas être occulté.

## **Développer une vision globale par la collégialité**

Selon les observations de la FPPE, l'organisation des services professionnels par les commissions scolaires est beaucoup plus efficace, car ce fonctionnement facilite la cohérence, la coordination des interventions et la complémentarité. La centralisation des budgets et des ressources permet, par des rencontres intra et inter professionnelles, de définir les affectations en fonction des besoins spécifiques des élèves et du personnel enseignant, des compétences disciplinaires (psychologie, psychoéducation, orthophonie, etc.) et des champs d'intérêt professionnels. Les équipes d'intervention professionnelle sont ainsi plus complètes, ce qui assure la qualité des services offerts aux élèves.

Tout en étant déployé dans les écoles, l'organisation centralisée des services permet au personnel professionnel d'évoluer dans un environnement qui favorise l'autonomie professionnelle et où l'expertise de chaque personne est plus facilement mise à contribution. Les professionnelles et les professionnels peuvent alors plus fréquemment échanger des outils et des informations concernant les meilleures pratiques à l'intérieur de leur champ d'expertise respectif.

Par exemple, le réseautage est particulièrement important pour les conseillères et les conseillers pédagogiques (CPs). Le partage d'une vision commune partagée est nécessaire pour le développement de dispositifs de formation continue qui répondent aux besoins du personnel enseignant et des milieux. À défaut d'une formation initiale spécifique, la formation par les pairs, le réseautage et le partage d'expertise est d'autant plus important pour les CPs. La décentralisation risque d'ailleurs de mettre en péril l'expertise disciplinaire (mathématiques, français, univers social, etc.) développée par ceux-ci. La collégialité et le dynamisme des équipes de travail sont des caractéristiques qui doivent être valorisées plutôt qu'affaiblies par une approche décentralisée.

### **4. La centralisation des services professionnels : pour favoriser une organisation du travail cohérente**

La décentralisation engendre des problématiques en matière d'organisation du travail pour le personnel professionnel. Par exemple, ce modèle implique d'avoir plusieurs supérieurs immédiats et de voir sa tâche à chaque fois redéfinie. L'organisation centralisée des services professionnels assurent plutôt que le rôle de chacune et chacun est bien défini est connu.

La centralisation permet aussi d'assurer au personnel professionnel l'appartenance à une structure organisée où la gestion du personnel relève de cadres au fait des besoins des établissements et de la nature des services à offrir. Ces mêmes cadres sont entre autres responsables de la sélection, du mentorat, de l'évaluation du personnel et de l'organisation du perfectionnement. Il est d'ailleurs illusoire d'exiger de chaque direction d'école une connaissance fine de l'ensemble des spécificités professionnelles, des modèles d'interventions disciplinaires ou des particularités de tous les handicaps, limitations, troubles ou maladies pour lesquels le personnel professionnel qualifié est appelé à intervenir.

Parce qu'elles travaillent dans plusieurs écoles, les ressources professionnelles peuvent en venir à se sentir isolées. La commission scolaire devient ainsi un lieu significatif, un port d'attache. La collégialité et le travail d'équipe qui s'y développent, en plus de favoriser la qualité des services offerts, permettent au personnel professionnel de développer un sentiment d'appartenance. La centralisation des services professionnels et des budgets qui y sont dédiés introduit un coup sûr une amélioration de la qualité des emplois et des relations de travail en général, ce qui contribue également à réduire les problèmes liés à l'attraction et la rétention du personnel professionnel.

## **Conclusion**

En somme, la centralisation assure une organisation du travail cohérente. Ce modèle permet de prévenir les impacts d'une méconnaissance du travail de nature professionnelle chez la direction, l'éparpillement des ressources, l'absence de continuité dans la prestation des services, mais surtout, elle assure le partage d'une vision globale quant à la nature et au rôle de l'intervention professionnelle. Une vision d'ensemble permet un déploiement cohérent des ressources plutôt qu'un « saupoudrage » inefficace.

Si le personnel professionnel tient autant à la centralisation des ressources et des budgets, c'est parce qu'il s'agit du modèle d'organisation des services qui leur permet de répondre au mieux aux besoins des élèves et des milieux.

## Annexe 1

### Extraits de la LIP : l'accès aux services

*1. Toute personne a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire prévus par la présente loi et le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447. [...]*

*Elle a aussi droit, dans le cadre des programmes offerts par la commission scolaire, aux autres services éducatifs, complémentaires et particuliers, prévus par la présente loi et le régime pédagogique visé au premier alinéa ainsi qu'aux services éducatifs prévus par le régime pédagogique applicable à la formation professionnelle établi par le gouvernement en vertu de l'article 448. [...]*

*3. Tout résident du Québec visé à l'article 1 a droit à la gratuité des services éducatifs prévus par la présente loi et par le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447. [...]*

### Extraits du Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire

*4. Les services complémentaires devant faire l'objet d'un programme en vertu du premier alinéa de l'article 224 de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) sont des services:*

*1° de soutien qui visent à assurer à l'élève des conditions propices d'apprentissage;*

*2° de vie scolaire qui visent le développement de l'autonomie et du sens des responsabilités de l'élève, de sa dimension morale et spirituelle, de ses relations interpersonnelles et communautaires, ainsi que de son sentiment d'appartenance à l'école;*

*3° d'aide à l'élève qui visent à l'accompagner dans son cheminement scolaire et dans son orientation scolaire et professionnelle ainsi que dans la recherche de solutions aux difficultés qu'il rencontre;*

*4° de promotion et de prévention qui visent à donner à l'élève un environnement favorable au développement de saines habitudes de vie et de compétences qui influencent de manière positive sa santé et son bien-être; [...]*

*5. Doivent faire partie des services complémentaires visés à l'article 4 des services:*

*1° de promotion de la participation de l'élève à la vie éducative;*

*2° d'éducation aux droits et aux responsabilités;*

*3° d'animation, sur les plans sportif, culturel et social;*

*4° de soutien à l'utilisation des ressources documentaires de la bibliothèque scolaire;*

*5° d'information et d'orientation scolaires et professionnelles;*

*6° de psychologie;*

*7° de psychoéducation;*

*8° d'éducation spécialisée;*

*9° d'orthopédagogie;*

*10° d'orthophonie;*

*11° de santé et de services sociaux;*

*12° d'animation spirituelle et d'engagement communautaire. [...]*