



L'école de la réussite

Mémoire
de la Fédération québécoise des directeurs
et directrices d'établissement d'enseignement

présenté à la
Commission de l'Éducation

Août 1997

Introduction

La Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (FQDE) est un organisme national regroupant 27 associations de directions d'école du primaire et du secondaire sur l'ensemble du territoire du Québec à l'exception de celle de la Commission des écoles catholiques de Montréal et des commissions scolaires de la périphérie de Québec. Un total de 1 787 écoles sont représentées par les 2 400 directions d'école membres des associations affiliées à la fédération.

Ce mémoire se veut une critique de l'avant-projet de loi de la Loi sur l'instruction publique. Le premier chapitre est un rappel des principaux changements apportés à la Loi sur l'instruction publique en 1988. Le deuxième chapitre se veut plus précisément la critique de l'avant-projet de loi. Le dernier chapitre porte sur des éléments non abordés dans l'avant-projet de loi mais qui ont un lien direct avec celui-ci. Viennent ensuite une série de six annexes. Les cinq premières se veulent un support théorique aux positions amenées dans les deuxième et troisième chapitres. La sixième annexe est une déclaration de principes, commune avec d'autres organismes œuvrant en éducation, sur le partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation.

Dans ce texte, le genre masculin est utilisé pour désigner toute personne sans distinction de sexe.

La Loi sur l’instruction publique

L’Assemblée nationale adoptait, le 23 décembre 1988, la Loi sur l’instruction publique. Cette loi, entre autres, est venue accentuer les caractéristiques suivantes:

- accroissement de l’autonomie de l’école;
- reconnaissance de l’école comme lieu fondamental de l’action éducative;
- élargissement de la participation des intervenants par la création d’un Conseil d’orientation dans chaque école;
- création d’un Comité consultatif de gestion et d’un Comité des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d’adaptation et d’apprentissage;
- précision de la notion de projet éducatif;
- définition des droits et obligations des enseignants;
- précision des fonctions et pouvoirs des directions d’école et de centre.

Cette loi apportait donc des ajustements importants mais aucun changement de fond. Cependant, sur la forme, un aspect mérite une certaine attention. Le législateur a délibérément placé par ordre d’importance les différents chapitres de la loi, soit l’élève, l’enseignant, l’école (directeur d’école, Conseil d’orientation, Comité d’école), le Centre d’éducation des adultes et la Commission scolaire. Déjà, on tenait à recentrer les intérêts sur l’élève et son lieu d’apprentissage.

Cette orientation du gouvernement de se recentrer sur les services directs à l'élève est d'ailleurs renforcée dans le plan de réduction du personnel 1994- 1995 de la Ministre de l'époque, Madame Lucienne Robillard qui plaçait à 0% la cible de réduction du personnel affecté aux services directs à l'élève (enseignants, professionnels dans les écoles et directions d'école).

Le projet de Loi sur l'instruction publique

2.1 Un changement de cap

L'intention de la Ministre de l'éducation, Madame Pauline Marois, de faire de l'école le lieu principal du virage du succès nous apparaît cohérente car il est bien vrai, comme celle-ci le mentionne, que:

celles et ceux qui offrent les services éducatifs sont plus en mesure, avec les parents et la communauté, de les adapter aux besoins et aux caractéristiques des élèves et de leur milieu. Pour y arriver, il faut établir un nouveau partage des responsabilités entre l'école, la commission scolaire et le ministère de l'Éducation. Le premier geste à poser en ce sens est de revoir l'encadrement juridique qui fixe les responsabilités des uns et des autres afin de donner à l'école plus d'autonomie et le pouvoir de prendre de vraies décisions pédagogiques administratives et budgétaires et la capacité de les appliquer.

Dans l'articulation des moyens mis à la disposition des écoles, la fusion du Comité d'école **et du Conseil** d'orientation en un Conseil d'établissement aux pouvoirs élargis convient bien à la réalité des écoles et à la place réelle que doivent y prendre les parents, Le Conseil d'établissement deviendra une véritable instance fonctionnelle et décisionnelle.

Le fait de réserver le champ des compétences proprement pédagogiques aux directions d'école et aux enseignants est cohérent avec la pratique de leur expertise professionnelle. C'est aux professionnels de l'enseignement que revient ce type de décisions. De plus, l'obligation d'une recommandation du personnel enseignant (article 97) pour ces décisions obligera la direction à adopter un style de gestion participative voire à exercer un véritable leadership pédagogique. La participation des enseignants aux décisions concernant la pédagogie et la vie de l'école est essentielle au bon fonctionnement d'une école. Il y a là une véritable opportunité favorisant l'émergence d'idées et les échanges d'opinion. Il faut rechercher des solutions privilégiant l'adhésion la plus large possible. On retrouve à l'annexe 4 les principes d'une gestion renouvelée.

Il était également important que le ministère de l'Éducation conserve ses fonctions d'orientation générales aux niveaux des régimes pédagogiques (plus souples), des programmes d'études, de la sanction des études, de l'allocation des ressources et de l'évaluation du système scolaire. C'est au niveau national que l'on se doit de garantir une équité des services, ce qui ne veut pas dire une homogénéité des services. La deuxième annexe aborde le contexte favorable au fait que les pays développés et démocratiques doivent repenser leur système éducatif.

2.2 Statut légal et autonomie

L'esprit de l'avant-projet de loi semble préconiser une forte déconcentration des fonctions, pouvoirs et responsabilités de la Commission scolaire vers les institutions. Cependant, à la lecture des textes de loi, on dénote rapidement tous les conflits pouvant résulter d'une telle situation, c'est-à-dire une école autonome et responsable mais également soumise à une forte subordination hiérarchique envers la Commission scolaire. Plusieurs

articles (voir les articles identifiés à 2.5) de l'avant-projet de loi préconisent des contrôles administratifs et politiques qui briment l'autonomie des établissements et qui risquent de provoquer des déséquilibres et même, éventuellement, l'inertie.

Dans sa politique de soutien aux développements local et régional, le Gouvernement du Québec (1997) identifie trois paliers d'intervention: local, régional et national. Il en précise les responsabilités. «Un partage clair des responsabilités entre les paliers local et régional suppose également qu'il n'existe pas, à proprement parler, de lien hiérarchique entre les instances locales et régionales, du moins en ce qui a trait aux instances non gouvernementales.» Il est facile de faire le parallèle avec le monde scolaire et d'identifier l'école au local et la Commission scolaire au régional. La Commission scolaire doit devenir un Centre de coordination et de services aux établissements et non agir en chien de garde. Pour éviter toute ambiguïté et pour traduire véritablement l'esprit de cette réforme, nous proposons donc de donner un statut légal, tel que défini dans le document *Une école autonome et responsable* de la FQDE, aux établissements d'enseignement. Un tel statut donnerait aux écoles les leviers organisationnels favorables à la performance des élèves. Ces facteurs de performances reliés à l'autonomie de l'école sont abordés aux annexes 1, 3 et 5.

Dans un même ordre d'idées, est-il vraiment nécessaire de porter atteinte à l'autonomie du Conseil d'établissement et des établissements (articles 7 1 et 218.1) par un droit de reddition de compte absolu dans le fond et dans la forme? Un tel pouvoir de contrôle risque, à notre avis, d'engendrer des conflits entre l'école et la Commission scolaire. Nous ne sommes pas contre l'imputabilité et l'évaluation de la qualité de l'enseignement et des services mais il faut favoriser des mesures d'évaluation institutionnelle qui proviennent de l'établissement et donc acceptées de ses différents intervenants.

2.3 Le Conseil d'établissement

. La présidence et la majorité au Conseil

Dans l'optique d'une école près de ses clients que sont ses élèves mais également leurs parents, nous pensons que la présidence du Conseil d'établissement doit obligatoirement revenir à un parent élu et non pas à un représentant de la communauté même s'il est un parent (article 53). De plus, les parents seuls doivent constituer la majorité au Conseil d'établissement (article 42).

. La Communauté

L'article 74 de l'avant-projet de Loi stipule que «Le Conseil d'établissement informe la Communauté que dessert l'école des services qu'elle offre et lui rend compte de leur qualité.» Il importe, à notre avis, de circonscrire cette notion de communauté. La communauté devrait-elle être, à tout le moins, délimitée géographiquement par le bassin de la population qu'elle dessert?

. Expulsion d'un élève

Le Conseil d'établissement adopte les règles de conduite et les mesures de sécurité proposées par le directeur d'école. À partir de ce pouvoir, il serait logique de lui conférer également la possibilité d'expulser un élève de l'école.

. Régime pédagogique

L'article 76,2e alinéa, stipule qu'«avec l'autorisation du ministre, un Conseil d'établissement peut attribuer à un programme d'études local un nombre d'unités supérieur à

celui prévu au régime pédagogique.» En contrepartie, le 3^e alinéa de l'article 222 redonne un pouvoir comparable à la Commission scolaire. «Elle peut également, sous réserve des règles de sanction prévues au régime pédagogique, permettre une dérogation à une disposition du régime pédagogique pour favoriser, dans les matières prévues au régime, la réalisation d'un projet pédagogique particulier applicable à un groupe d'élèves.» Est-il nécessaire de créer cette ambivalence dans les pouvoirs? La décision d'implanter un projet particulier devrait revenir au Conseil d'établissement.

De ce fait, les programmes des services complémentaires particuliers visés par le régime pédagogique et mis en œuvre par le Conseil d'établissement ne devraient pas être déterminés par la Commission scolaire (article 79). Tout cela dans l'esprit d'une école autonome et responsable.

. Budgets de l'école

Point névralgique s'il en est un, l'école aura plus d'autonomie et le pouvoir de prendre de vraies décisions pédagogiques que si elle contrôle véritablement ses allocations monétaires et l'exercice budgétaire qui en découle. À cet égard, bien que l'intention semble claire, certains articles de l'avant-projet de Loi sont inquiétants.

D'abord, il revient au Conseil d'établissement d'adopter les prévisions budgétaires annuelles proposées par le directeur d'école (article 90) alors, pourquoi ajouter un niveau et faire soumettre ce budget à l'approbation de la Commission scolaire? La multiplication des niveaux de décisions ou d'approbation n'est pas un signe de véritable responsabilisation.

En second lieu, le fait de pouvoir, pour le Conseil d'établissement, organiser des services éducatifs autres que ceux prévus par le régime pédagogique (article 83) ne doit pas être relié à l'allocation des ressources pour ce même établissement (articles 86 et 275). Il faut à tout prix éviter de pénaliser monétairement les milieux qui prendraient des initiatives lucratives. C'est au Conseil d'établissement de décider de la façon de redistribuer ces revenus en services. Il faut donc clarifier l'attribution des revenus produits par la fourniture de biens et services.

Concernant la répartition entre les écoles des subventions de fonctionnement allouées par le ministre et autres revenus (taxes, péréquation, placements) [article 275], il faut, à notre avis et dès le départ, assurer à chaque établissement un montant spécifique de base alloué en fonction du nombre d'élèves et des caractéristiques de cette clientèle. De plus, afin de prévenir l'embonpoint bureaucratique qui va souvent de pair avec la grosseur des «sièges sociaux» des Commissions scolaires, il devient impérieux que le gouvernement détermine un pourcentage du budget global à ne pas dépasser pour les besoins de la Commission scolaire et de ses Comités.

Un tel fonctionnement donnerait véritablement aux établissements le contrôle et la responsabilité de ses engagements. D'autre part, ce fonctionnement permettrait d'éviter, à titre d'exemple, de faire passer l'odieux de certaines augmentations des taxes scolaires sur le compte de la rémunération des directeurs d'école.

Enfin, l'établissement devrait être le comptable de ses opérations financières (articles 277-293) et en assumer l'entière responsabilité. Cette recommandation s'inscrit dans la logique d'une école autonome et responsable, dotée d'un statut légal.

• **Les écoles à clientèles multiples**

Pour les établissements regroupant plusieurs types de clientèles, il faudra prévoir un mécanisme de regroupement ou de maillage des Conseils d'établissement.

2.4 Le directeur d'école

Le directeur d'école occupe un poste déterminant. Sa gestion, son engagement, ses compétences et son leadership pédagogique sont des éléments significatifs en regard de la réussite éducative des élèves (voir chapitre 4: réussite éducative). Il faut éviter de le placer dans une situation de vulnérabilité. L'avant-projet de loi précise qu'il devra travailler de façon étroite, presque collégiale, avec le personnel (article 92). rendre des comptes au Conseil d'établissement (articles 95, 101, 102) qui devient de plus en plus important, rendre des comptes à la Commission scolaire (voir section 2.5), compléter tout rapport que celle-ci demandera.

C'est une situation qui laisse trop de place à l'ambiguïté et qui met en place des conditions favorables à un style de prise de décision selon un système politique plutôt que social. Beckhard (1991) définit ainsi ces deux styles:

Dans un système politique ou d'exercice du pouvoir, les personnes qui occupent le sommet de la hiérarchie possèdent plus de pouvoir sur la plupart des questions que les personnes situées au bas de l'échelle. Le comportement politique (parfois appelé «stratégie») est un comportement qui sert les buts d'une personne ou d'un groupe sans égard aux effets qui s'ensuivront pour les autres. Il ne vise qu'd «gagner des votes». Certaines «règles» de comportement des systèmes politiques sont fort différentes des «règles* de comportement des systèmes sociaux. Par exemple:

	Social	Politique
Prise de décision	Prendre connaissance des faits rapidement; prendre des décisions et des risques.	Ne jamais prendre de décision avant d'être au pied du mur. Se ménager plusieurs portes à sortie.

Il faut donc éviter la «bicéphalité patronale» et clarifier dans la Loi que le directeur d'école est sous l'autorité et rend des comptes au Conseil d'établissement et non à la Commission scolaire. Il faut être en mesure de prendre des risques et surtout ne pas se retrouver en situation conflictuelle avec la Commission scolaire pour avoir agi selon les vœux du Conseil d'établissement.

L'un des principes de Deming (1988) est de faire disparaître la crainte, en sorte que chacun puisse travailler efficacement pour la société. Pour Deming, «il ne faut pas avoir peur d'exprimer ses idées, il ne faut pas avoir peur de poser des questions. La crainte peut revêtir plusieurs formes. Elles ont pour commun dénominateur une performance dégradée et des chiffres falsifiés.» Il en est ainsi pour tous les types de personnel y incluant les directeurs d'établissement.

• *Évaluation des élèves EHDAA*

L'évaluation d'un élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage devrait faire l'objet d'une demande de la direction d'école (article 234) car il a la responsabilité d'établir un plan d'intervention adapté aux besoins de l'élève (article 96).

2.5 La Commission scolaire

Les articles 71, 73, 79, 88, 89, 91, 101, 104, 218.2, 222, 225, 226, 227, 231, 266.1, 275 et 276 établissent des mesures de contrôle, la plupart a *posreriori*, de la commission scolaire vers l'établissement et ses instances. **À titre** d'exemple, les articles 7 1 et 2 **18.1** donnent à la commission scolaire le droit d'exiger tout renseignement au document qu'elle estime nécessaire pour l'exercice de ses fonctions et pouvoirs, à la date et dans la forme qu'elle détermine.

Dans la cinquième annexe du présent mémoire, la question du contrôle et de l'évaluation est brièvement développée. Sur la question du contrôle externe, une citation de Smith et Bordonaro (1995) exprime bien la dynamique des écoles en ce domaine:

Toute personne ayant récemment mis les pieds dans une école sait que c'est un lieu qui bourdonne d'activités très diverses, où tout le monde est obligé de faire plus avec moins. Si vous souhaitez évaluer le rendement de votre école pour éventuellement l'améliorer, voici une suggestion.

Les modèles les plus prometteurs sur le plan de l'efficacité sont ceux qui reposent sur une démarche «de l'intérieur à l'extérieur.» Autrement dit, il s'agit d'examiner le processus d'apprentissage actuel des élèves pour voir ensuite quelles conditions pourraient faciliter le processus.

Le personnel scolaire découvre parfois que les politiques et les méthodes imposées de l'extérieur non seulement ne sont pas propices au changement mais encore y nuisent carrément .

Voilà dans quel contexte les mesures d'évaluation et de contrôle doivent être prises en compte dans l'écriture du texte de loi final. Il faut favoriser une prise en charge provenant de l'intérieur et non ajouter des mesures d'inspection tardives issues d'une tradition du management datant de l'époque du Taylorisme. Nous donnons un exemple de démarche d'auto-évaluation institutionnelle à la fin de la cinquième annexe.

Un autre aspect inquiétant de l'avant-projet de loi vient du fait que la Commission scolaire a le pouvoir de se substituer à un Conseil d'établissement (article 218.2) et ce, sans aucune règle de procédure à respecter. L'interprétation de cet article nous porte à croire que le pouvoir conféré à la Commission scolaire est abusif dans le sens où elle pourrait être «juge» (décide de se substituer pour motif de négligence et «partie» (il est possible que la Commission scolaire soit en conflit avec le Conseil d'établissement).

3-

Les liens avec la loi

3.1 Le curriculum

L'avant-projet de loi fait souvent référence au régime pédagogique venant encadrer les éléments qui définissent le contenu de la formation des élèves.

Ce régime devra, tout en assurant au gouvernement les fonctions d'orientation générale du système éducatif, laisser une marge de manoeuvre aux établissements, notamment en regard du temps d'enseignement et de certaines matières complémentaires, plus particulièrement au secondaire. Un régime pédagogique plus souple est essentiel à la bonne marche de la réforme, sans quoi cette même réforme n'aurait plus le même sens, la même portée.

3.2 Les conventions collectives

Les grilles matières et le temps d'enseignement s'harmonisent dans un système rigide et complexe. Il faut être téméraire pour seulement tenter l'innovation dans un tel cadre. Il est impératif d'ajuster les conventions collectives du personnel des écoles dans l'objectif d'une plus grande flexibilité et non pas de faire des gains «patronaux» sur les conditions

d'emploi. Il faut enrichir la tâche et non pas l'élargir, travailler pour la réussite éducative des élèves, à titre d'exemple: une tâche globale, permettre les échanges partiels de tâches selon les forces des enseignants, décloisonner certains horaires, équilibrer les tâches sur plus d'un cycle si nécessaire, etc. La pratique des enseignants a besoin d'air pour se relancer et pour s'exercer dans un professionnalisme accru. Ces éléments impliquent plus de liberté pour les enseignants mais également plus de responsabilités.

Très grossièrement, voici quels pourraient être les nouveaux niveaux de responsabilité en regard des éléments prévus aux conventions collectives.

Gouvernement : monétaire lourd (retraite, salaire, assurances, tâches globales);

Commission scolaire : sécurité d'emploi (permanence de l'emploi), mobilité lors des disponibilités ou de mouvements volontaires;

Établissement : organisation du travail, sélection du personnel.

3.3 *Le rôle des Commissions scolaires*

Les Commissions scolaires doivent devenir de véritables coopératives de services pour les établissements. Elles doivent également voir à supporter financièrement les écoles défavorisées et assumer les attributions déléguées par les établissements.

Elles offrent donc des services de soutien en matière d'administration et de développement des ressources humaines, de gestion du transport et des négociations collectives régionales. Elles gèrent la sécurité d'emploi du personnel et voient à la qualité des immeubles (aspects extérieurs surtout).

CONCLUSION

Pour les directeurs d'école, le projet de réforme du système éducatif est essentiel au développement de notre société et ainsi à l'avenir des jeunes Québécois. C'est pourquoi il ne faut pas hésiter à réévaluer nos valeurs, nos objectifs, le nouveau contenu de l'enseignement ainsi que les différentes formes d'organisation du travail. Dans ce chantier bien amorcé, il faut évidemment revoir en profondeur l'encadrement législatif. De plus, il semble bien qu'un objectif fondamental soit partagé, c'est-à-dire donner aux établissements de véritables outils afin d'établir la qualité, la réussite éducative, en somme la performance de nos écoles.

Dans les textes qui deviendront la prochaine Loi sur l'instruction publique, un dernier aspect reste primordial, celui de clarifier les responsabilités des différentes instances. Il est nécessaire d'éviter l'ambiguïté et l'interprétation afin de rendre les écoles capables d'agir **en** fonction de la réussite des élèves.

Enfin, dans l'application de tels changements, il convient de prévoir une étape transitoire. Celle-ci commence immédiatement et se terminera lorsque tous les éléments de la réforme seront en place dans chacune des institutions. Tous les changements ont lieu au cours de cette étape transitoire qui implique des actions concrètes, notamment au niveau de

l'appropriation des outils permettant d'élaborer les nouveaux rôles, fonctions et tâches. C'est un moment important où il faudra soutenir les établissements et surtout leurs leaders, les directeurs d'établissement. Ce soutien peut prendre différentes formes mais s'il en est une qui est impérative, c'est celle de la formation et du perfectionnement.

La Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement souscrit aux objectifs visés par la réforme du système scolaire québécois. Notre organisme et les associations qui en font partie ont d'ailleurs mobilisé une somme considérable d'énergie pour établir des consensus et des positions et participer aux différentes consultations. Tout au long de ce cheminement, un élément fondamental a guidé et guide toujours notre réflexion soit celui de la réussite éducative des Élèves.

ANNEXE 1

Une école autonome et responsable

La Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement a élaboré une stratégie de réorganisation du travail valable et réaliste ayant pour objectifs la réussite éducative, la qualité des services offerts aux clients et la rationalisation des coûts au profit des élèves et des écoles.

Le contexte socio-économique du Québec est, depuis plusieurs années, un contexte d'insécurité financière et d'incertitude idéologique faisant en sorte que tout service public est scruté à la loupe. Le climat qui s'ensuit place malheureusement les acteurs dans un état de démobilisation ayant, par contre, le mérite de faire ressortir les améliorations souhaitables et nécessaires. Le réseau de l'éducation a été une des cibles les plus souvent touchées et pour cause; tous et chacun de nos enfants sont concernés, plus encore, notre avenir collectif en dépend

La loupe des critiques a pointé une insatisfaction certaine au niveau du taux de la réussite scolaire, de la qualité de l'enseignement dans les matières de base et du coût très élevé de notre réseau. La FQDE a donc décidé de s'éloigner le plus possible d'un esprit corporatiste et d'analyser, non pas uniquement le rôle de ses membres, mais plutôt celui de l'ensemble des intervenants du réseau ainsi que la structure dans laquelle nous évoluons et

ce, afin de nous assurer que nous pouvions instaurer une organisation du travail qui nous permettrait d'être fiers de la qualité des services offerts ainsi que de leur rentabilité pour avoir en bout de ligne une réussite éducative permettant à nos enfants de faire face à leur avenir. La stratégie de réorganisation du travail de la FQDE (1996) se retrouve dans le document «**Une école autonome et responsable**». Ce document a déjà été déposé à la Commission de l'Éducation en août 1996.

ANNEXE 2

La société du savoir

Plusieurs études ont fait état des contextes économique, social, politique et technologique. Celles-ci convergent à exercer une pression toujours plus grande sur le réseau scolaire. Des questions fondamentales se posent. Le réseau scolaire prépare-t-il adéquatement les jeunes québécois aux nouvelles réalités du monde du travail, aux nouvelles technologies, à la société du savoir, aux phénomènes de la pluralité et de la mutation des rapports sociaux?

Quelle sera cette société de demain? Voici l'avis de Peter Drucker, un «maître à penser» de toute une génération de managers ayant déjà publié près d'une trentaine de livres. Dans son dernier volume, **Structures et changements**, Drucker (1996) nous parle d'une classe dominante de la nouvelle société. Il s'agit du travailleur du savoir, celui qui accède au monde du travail, à son poste ou à sa position sociale grâce à sa formation intellectuelle. Cette formation ou compétence intellectuelle ne peut s'acquérir que dans le cadre de l'enseignement. Plus encore, Drucker (1996, p.206) mentionne:

Je pense pouvoir prédire sans trop de risque que l'acquisition et la transmission du savoir en viendrait à supplanter le rôle de l'acquisition et la distribution de la propriété et des revenus au cours des deux ou trois siècles qu'il est convenu d'appeler l'ère du capitalisme.

La qualité, les contenus, la productivité ou le rendement des écoles et du système scolaire vont désormais constituer des problèmes publics majeurs et vont prendre une dimension politique. Toujours selon Drucker, la productivité du travail fondé sur le savoir, aujourd'hui encore, dérisoire, sera le grand défi économique qui déterminera la situation concurrentielle de chaque pays, chaque secteur, chaque institution de la société.

Le facteur compétitif décisif, ce sera la rapidité avec laquelle l'individu, l'entreprise, le secteur industriel ou le pays acquerront leurs connaissances et les mettront en œuvre. c'est ce qui déterminera la carrière et les opportunités de carrière de l'individu et la performance, peut-être même la survie de l'entreprise, du secteur industriel et du pays. La société du savoir deviendra inéluctablement beaucoup plus concurrentielle que tout ce que nous avons connu jusqu'à aujourd'hui.

Pas surprenant, d'après ces dires, que l'auteur place en tête des tâches prioritaires des pays développés et démocratiques, le fait de repenser le système éducatif, ses objectifs, ses valeurs, le contenu de l'enseignement ainsi qu'une définition de la qualité et de la productivité, afin d'être en mesure de les mesurer et de les maîtriser.

ANNEXE 3

La réussite éducative

Dans ce projet de réforme, le contexte économique difficile oblige à prendre en compte la rationalisation des ressources. Cependant, une autre toile de fond se dégage: celle de la réussite éducative des élèves et de ce fait de la performance des écoles.

Dans un document intitulé Les **facteurs qui façonnent une bonne école**, le ministère de l'Éducation (1990) présente une recherche bibliographique analytique et sélective tentant de répondre à la question suivante: selon les acquis les plus récents de la recherche, quels facteurs sont les plus susceptibles de contribuer à façonner une école performante ou «une bonne école»? Cette recherche a été concentrée sur l'établissement scolaire et l'ensemble de ses éléments (objectifs, structures, programmes, ressources, etc.) et sur les recherches empiriques réalisées sur le terrain. Tout d'abord, le premier constat de cette étude est que la recherche en éducation s'articule autour du leitmotiv «L'école peut faire la différence». Il illustre bien qu'en dépit des nombreux facteurs extérieurs à l'école influençant la réussite scolaire (par exemple, le milieu socio-économique de l'élève), il n'en demeure pas moins qu'il y a moyen de «jouer» sur cette réussite au niveau de l'école et que c'en est même un élément déterminant. La revue de littérature a permis d'identifier un certain nombre de domaines charnières identifiés comme ayant le plus d'impact sur la réussite des élèves comme on le voit au tableau 1 présenté à la page suivante. L'étude

TABLEAU 1

Domaines charnières dans la réussite éducative

<ol style="list-style-type: none"> 1. Les fins et objectifs poursuivis par l'établissement scolaire. 2. Le «leadership», surtout de caractère pédagogique, qui irrigue l'organisation et les modes de fonctionnement de l'établissement scolaire. 3. Le programme d'études ou, plus exactement, le curriculum réel enseigné dans l'établissement scolaire. 4. La pédagogie que le corps enseignant y déploie pour rejoindre selon ce qu'ils sont les élèves qui fréquentent l'établissement, les motiver et les rendre actifs dans leurs cheminements intellectuels et plus globalement, humains. 5. Les relations que la direction et le corps enseignant entretiennent avec le milieu, notamment les parents. 6. L'évaluation faite des élèves mais aussi de l'enseignement, du corps enseignant et de la direction. 7. Le climat, la culture ou l'«ethos» qui imprègne le déroulement quotidien de l'activité de l'établissement.
<p>Source: Ministère de l'Éducation (1990). Les facteurs qui façonnent une bonne école, Rapport de recherche bibliographique sélective et analytique, Ministère de l'Éducation, Direction de la recherche. p.71.</p>

dégage aussi une série de six facteurs précis dont la présence, à l'intérieur de l'établissement conditionnent directement la réussite des élèves (MEQ, 1990, pp.72-73):

- 1) ***Non seulement l'établissement scolaire doit avoir des objectifs, mais ceux-ci doivent être explicites, cohérents et formulés avec une grande clarté.***
- 2) ***Tout le personnel de l'école, les élèves et, dans toute la mesure du possible, les parents eux-mêmes doivent avoir eu l'occasion de discuter de ces objectifs et de les faire leurs.***
- 3) ***De même, ces objectifs doivent avoir marqué de leur empreinte l'ensemble de l'établissement scolaire et, notamment son curriculum, sa pédagogie, le matériel didactique qu'il utilise, l'évaluation des élèves qui le fréquentent et la discipline qui y règne.***
- 4) ***La maîtrise des apprentissages de base doit être considérée comme prioritaire. La définition de ce que l'on entend par «apprentissages de base» varie quelque peu d'une auteure ou d'un auteur à l'autre, mais l'accent y est généralement mis***

sur des connaissances et des habiletés d'ordre intellectuel acquises avant tout a la faveur d'une étude de la langue, des mathématiques et de l'histoire ou d'une initiation méthodique aux institutions et aux rouages sociaux.

- 5) *La direction de l'établissement et son corps enseignant doivent, chacun selon le rôle qui lui est propre, avoir le souci d'une compétence à jour et d'un perfectionnement continu, croire aux possibilités des personnes avec qui ils travaillent et se considérer, du fond d'eux-mêmes, comme engagés dans une œuvre qui en vaut vraiment la peine.*
- 6) *L'évaluation des élèves doit être régulière et effectuée à partir de règles claires, elles-mêmes appliquées avec justice et constance.*

Dans ses réflexions et dans celles à venir, la réussite éducative fait figure de leitmotiv pour le groupe des directeurs d'école.

ANNEXE 4

Une gestion renouvelée

Le modèle traditionnel de gestion s'est élaboré au cours de ce siècle à partir d'écoles de pensée institutionnalisées au sein de nos organisations. À titre d'exemples, nous pouvons citer le Taylorisme, les théories administratives classiques, l'école des relations humaines, la théorie X et la théorie Y.

Quoique ces modèles de gestion aient amené des niveaux de production élevés comparativement au système précédent, ils ont été incapables de rencontrer les objectifs de productivité et la satisfaction des employés impliqués dans une société moderne. Dans son rapport annuel 1995-1996 au chapitre intitulé «**Vers une gestion émancipative**», le Conseil supérieur de l'éducation dresse un bilan négatif du type de gestion et d'encadrement des dernières décennies:

Pour toutes sortes de raisons que l'histoire des trois dernières décennies met en valeur, le système éducatif actuel du Québec a dérivé vers un type de gestion dépendant d'encadrements nationaux uniformisants. C'est un mode de gestion qui engendre la passivité, qui privilégie l'homogénéité et l'uniformité, qui incline trop d'intervenants de première ligne aux sentiments d'impuissance et de défaitisme.

Une gestion renouvelée s'impose donc. Toutefois, c'est surtout les données nouvelles en matière économique, technologique et sociale qui ont ultimement poussé les or-

ganisations à renouveler. La démotivation et la complexification des environnements organisationnels en appellent à la révision des paradigmes traditionnels de gestion. C'est ainsi qu'un paradigme moderne s'élabore autour de nouveaux principes provenant tant de l'expérience que du raisonnement logique ou des recherches scientifiques. On constate au tableau 2, présenté à la page suivante, le monde qui sépare le modèle traditionnel et le modèle renouvelé. Ce sont ces tendances modernes qui composent le modèle renouvelé que nous tenterons de résumer dans les pages qui suivent..

Flexibilité:

C'est la capacité de la structure organisationnelle d'être réceptive et adaptable aux changements de façon fonctionnelle. Les responsabilités et les pouvoirs se décentralisent. Le centre de décision est déplacé là où se passe l'action de façon à rendre l'organisation apte à réagir au changement plus efficacement. C'est l'aplatissement de la structure.

Autonomie:

C'est le degré de liberté que possède une personne, une organisation. Ce principe réfère à l'idée de marge de liberté qui consiste à permettre aux différentes unités d'une organisation de développer localement et par elles-mêmes les innovations adaptatrices à la réalisation de ce que l'on a à faire. Réponse rapide aux besoins des clients, adaptation aux circonstances variables, pleine utilisation des compétences et habiletés des employés sont les objectifs poursuivis par l'augmentation de l'autonomie sous-jacente à la structure organisationnelle renouvelée.

TABLEAU 2

Gestion traditionnelle vs gestion renouvelée

	Gestion traditionnelle	Gestion renouvelée
Postulat de base	La performance vient de la spécialisation et de la simplification des tâches des employés	La performance vient de la maîtrise des moyens d'accomplir les tâches, de l'engagement dans la prise de décision et de l'initiative de l'employé
Contexte	Stable et simple	Turbulent et complexe
Structures organisationnelles	Pyramidale et bureaucratique	Polycellulaire et flexible
Organisation du travail	Centralisation et spécialisation	Décentralisation, enrichissement des tâches et travail d'équipe
Supervision	Directive et contrôlante basée sur la relation hiérarchique	Supportante et facilitante basée sur la compétence et l'animation
Contrôle	Uniformisation des méthodes de travail	Uniformisation des objectifs à atteindre et mobilisation
Formation	Minimale et centrée sur les tâches	Continue et générale mettant l'emphase sur la polyvalence, la résolution de problèmes et les habilités interpersonnelles
Partage de l'information	Limité	Étendu
Rémunération	Basée sur l'évaluation des emplois	Basée sur les qualifications et les comportements: partage des bénéfices
Relations de travail	Conflictuelles et axées sur les intérêts divergents et l'affrontement	Coopératives et axées sur les intérêts communs et la résolution des problèmes

Cohérence et ouverture:

L'autonomie plus grande préconisée par le nouveau paradigme de gestion pourrait facilement mener à l'anarchie. C'est pourquoi il faut se donner les moyens de réintégrer les différents éléments du travail réalisés de façon autonome par les groupes ou les individus.

Cohérence interne: consiste à aligner les différents systèmes de l'organisation vers les objectifs entendus et poursuivis afin que chaque composante de l'organisation contribue à leur atteinte.

Cohérence externe: réfère à l'adaptation de l'entreprise aux contextes dans lesquels elle évolue (ouverture sur le monde). Il doit par ailleurs exister une cohérence évidente entre l'interne et l'externe.

Culture organisationnelle:

C'est l'ensemble structuré de valeurs, de croyances et de représentations partagées par les acteurs façonnant le type de gestion et les comportements des employés. Si on peut influencer la culture, on peut changer les comportements des employés, d'où l'intérêt de l'entreprise.

Mobilisation:

Elle est la prise en compte et la canalisation des énergies humaines dans l'atteinte des objectifs organisationnels. Le but visé par le processus de mobilisation est de susciter l'engagement des employés dans la poursuite des buts organisationnels et de créer une congruence entre les objectifs de l'entreprise et ceux des employés. La participation des employés (partage du pouvoir) constitue le cœur de la stratégie de mobilisation. Le parta-

ge de l'information, le partage et l'amélioration continue des compétences, le partage des bénéfices et la négociation collective sont d'autres moyens complémentaires concrets permettant d'arriver à la mobilisation souhaitée.

Responsabilisation:

La responsabilisation est un corollaire de l'accroissement de l'autonomie et de la flexibilité structurelle. Elle se définit comme «l'obligation de fournir les résultats attendus dans un contexte où un individu sait ce qu'il a à faire et connaît sa marge de liberté et ce sur quoi il sera évalué.» (Fabi et Jacob, 1994, pp.50-51). C'est un moyen de contrôle formel dans le modèle de gestion renouvelée.

Le groupe ou l'individu à qui on a confié des responsabilités plus grandes sera imputable de ses actes. Alors que dans le modèle traditionnel, seule la responsabilité de se conformer aux méthodes déterminées par les supérieurs revenait aux employés, dans le modèle renouvelé, le groupe ou l'individu est responsable des résultats mais reste maître des méthodes à employer dans la mesure où les résultats sont atteints d'une façon convenable et respectueuse du projet, de la stratégie ou de la mission d'entreprise. Au niveau des méthodes de travail, s'il est désormais une responsabilité qui incombe à l'individu ou au groupe, c'est celle du questionnement et du renouvellement des méthodes (Boyett et Conn, 1991). Toutes les dispositions étant prises pour favoriser l'innovation et la créativité, il faut encore que les employés livrent la marchandise pour que l'ensemble du système soit efficace.

Apprentissage:

Ce principe nous force à réapprendre que le travailleur, qu'il soit cadre, employé de soutien ou manœuvre, possède un potentiel de perfectionnement qui ne demande qu'à être exploité (Fabi et Jacob, 1994, p.51).

Comme on a pu le voir dans le cadre de la mobilisation, la formation joue un rôle clé dans le cadre d'un renouvellement des structures organisationnelles. La formation peut être définie comme L'ensemble des activités qui visent à rendre les employés capables d'assumer avec compétence leurs fonctions actuelles ou susceptibles de leur être confiées. Elle suppose un transfert, voire un partage de connaissances entre la direction et la main-d'œuvre. La formation à dispenser doit être utilisable dans l'action sans être seulement technique (Galambert, 1987).

ANNEXE 5

Les mesures de contrôle

Tout d'abord, il convient de définir les principales sortes de contrôle. Ethier (1989) cite Koontz et O'Donell qui en identifient deux: le contrôle rétroactif et le contrôle proactif.

Le contrôle rétroactif, c'est le contrôle que le gestionnaire exerce après l'action sur les résultats obtenus; ainsi, après avoir planifié l'action, organisé le travail et dirigé les ressources, il mesure les résultats. Ce processus, très linéaire, présente l'avantage de s'appuyer sur les résultats, mais a l'inconvénient d'apporter des correctifs trop tardivement. Les changements apportés ramèneront peut-être l'organisation dans le chemin de l'efficacité et de l'efficience, mais au prix de beaucoup de pertes qui auraient pu être évitées grâce au contrôle proactif.

Le contrôle proactif est exercé surtout au niveau des intrants, et par voie de conséquence sur le processus et les extrants, si on conçoit l'organisation comme un système. En d'autres mots, le contrôle peut s'exercer sur les ressources utilisées dans l'organisation, sur la façon dont le travail est réalisé par ces mêmes ressources ou encore sur les résultats que génèrent ces ressources. Si le contrôle s'exerce dès le début, c'est-d-dire au niveau des ressources et de leur processus d'utilisation, on parle alors de contrôle proactif dans le sens qu'on essaie de prévoir à l'avance les éléments qui peuvent agir et de prendre les dispositions pour qu'ils puissent donner toute leur mesure ou éviter les erreurs.

Toujours selon Ethier, «l'utilisation des deux sortes de contrôle, tout en étant soumise aux limites de l'organisation scolaire, s'impose surtout en vue de la recherche de la qualité des apprentissages.» Et il ajoute qu'il existe un lien logique entre les fonctions d'évaluation et de contrôle. Pour lui, l'évaluation institutionnelle est une forme très globale et très sophistiquée d'évaluation de l'organisation de la gestion des programmes; en somme,

du fonctionnement de l'organisation scolaire selon la contribution de chaque partie. Voyons comment on peut faire un lien entre l'évaluation institutionnelle et pourquoi les établissements, même s'ils doivent rendre des comptes, ne doivent pas être soumis à trop de contrôles externes.

Dans leur recherche visant à élaborer des indicateurs de rendement scolaire, «Schools **speaking to stakeholders**», Smith et Bordonaro font état des conclusions d'un ouvrage intitulé *School Matters («L'école ça compte»)*.

Peter Mortimore (1988) et ses collègues rapportent les résultats d'une étude faite dans Les écoles secondaires de premier cycle de la ville de Londres, afin de vérifier si l'école stimule vraiment l'apprentissage et le développement des élèves.

Pour résumer, la réponse est «oui», l'école fait vraiment une différence. Les résultats de cette étude et d'autres confirment l'importance d'évaluer les résultats et les conditions de l'école aux fins de promouvoir la réussite scolaire.

Pour Smith et Bordonaro, les modèles d'évaluation du rendement d'une école les plus prometteurs sur le plan de l'efficacité sont ceux qui reposent sur une démarche «de l'intérieur vers l'extérieur»

D'autres auteurs tels Migué et Marceau (1989). dans leur ouvrage intitulé *Le monopole public de l'éducation*, qui se veut une étude comparative de l'école privée et de l'école publique mais surtout un plaidoyer contre la centralisation, font état d'une étude de deux analystes du Brookings Institution sur la performance des écoles à partir de l'excellence scolaire des étudiants. Leur étude s'appuyait sur une enquête nationale et des tests administrés à 25 000 élèves, répartis dans 1 000 écoles publiques et privées des États-Unis. Il s'en dégage un facteur sous-jacent à l'organisation productive: l'autonomie.

L'articulation des objectifs, le leadership, l'esprit d'équipe, la spécification concrète des politiques, le projet éducatif sont eux-mêmes conditionnés par le cadre institutionnel dans lequel s'insère l'école. L'étude découvre en effet que la plupart des qualités organisationnelles favorables à la performance sont directement proportionnelles à l'autonomie dont jouit l'école et inversement proportionnelles au contrôle extérieur qui s'exerce sur elle.

Certains ouvrages font état des effets néfastes que peuvent constituer un abus de contrôle ou une pratique mal employée de ceux-ci. Le presque légendaire W. Edwards Deming en fait état dans ses 14 points du management. Le troisième point se définit ainsi:

Faire en sorte que la qualité des produits ne dépende pas des inspections. Construire la qualité le plus tôt possible au cours de la mise au point des produits pour ne plus avoir besoin de les inspecter massivement.

L'inspection de routine à 100 pour cent destinée à améliorer la qualité équivaut à planifier les défauts à reconnaître que le processus n'a pas les caractéristiques demandées.

Une inspection destinée à améliorer la qualité est tardive, inefficace et coûteuse. Quand un produit quitte l'usine du fournisseur, il est trop tard pour améliorer la qualité d'une manière ou d'une autre. La qualité ne provient pas de l'inspection mais de l'amélioration du processus de production. L'inspection, la mise au rebut, le déclassement et la retouche ne sont pas des actions d'amélioration du processus.

Les 14 points de Deming s'appliquent autant aux organisations privées **ou** publiques qu'à la production de biens ou de services. William Glasser (1992), dans son ouvrage sur **L'École Qualité** reprend les idées de Deming et les applique avec expériences à l'appui aux écoles. L'auteur propose même sa propre théorie du contrôle basée sur les besoins fondamentaux inscrits dans les gènes de tout être humain: la survie, l'amour, le pouvoir, le plaisir et la liberté. Cette théorie s'appuie sur

Le fait que nous tentons de contrôler notre propre comportement de façon que ce que nous choisissons de faire soit ce qu'il y a de plus satisfaisant pour nos besoins du moment. LA théorie du contrôle propose une explication de cette constante tentative de contrôle de nous-mêmes et des autres, même si dans les faits nous ne pouvons jamais contrôler que nous-mêmes.

Fondamentalement, cette théorie met de l'avant une prise en charge de l'apprentissage de l'individu par l'action; l'implication et le développement de l'auto-évaluation. Sur cet aspect, Glasser, quand il parle de diriger en leader selon les principes enseignés par Deming, mentionne:

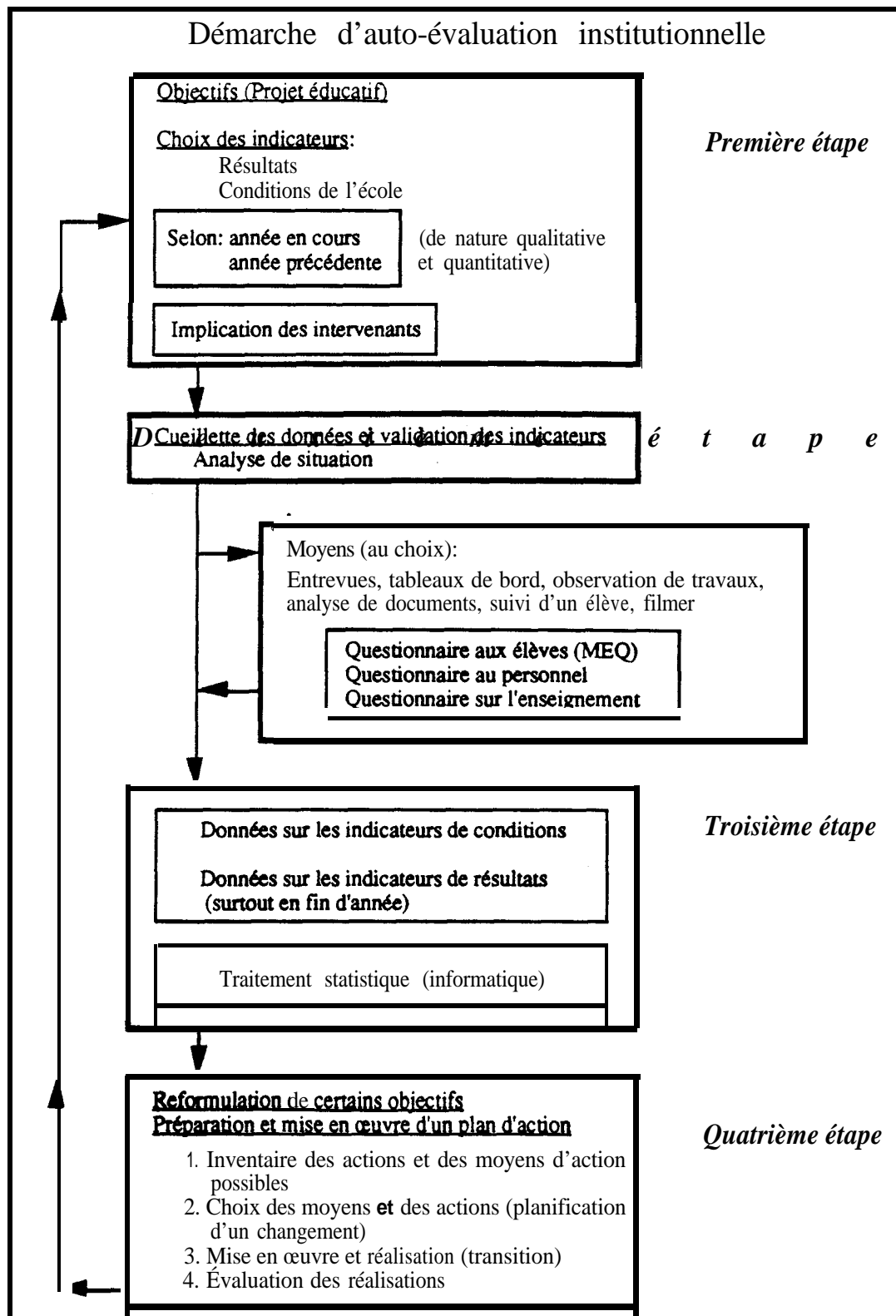
Apprendre à chacun à évaluer son propre travail parce que la qualité ne peut être atteinte que par l'auto-évaluation, Un dirigeant Leader aidera à établir les critères d'une telle évaluation. Même si une évaluation externe peut mener à du bon travail, elle ne conduira jamais à un travail de grande qualité parce qu'elle envoie comme message: «Nous ne te faisons pas confiance pour un travail de haute qualité.» Dans une organisation de qualité, les dirigeants ont confiance dans la capacité des travailleurs de tous Les niveaux à évaluer leur propre travail, et c'est cette confiance qui mène à la qualité.

Mais comment mesurer la performance de nos écoles? La plupart des chercheurs du domaine supposent que les solutions doivent parvenir majoritairement de l'intérieur soit d'une auto-évaluation institutionnelle. Voici un exemple d'une démarche d'auto-évaluation institutionnelle proposée par Gravel (1997), adaptable selon la réalité de l'école.

Démarche d'auto-évaluation institutionnelle

Préalable	Toute démarche d'auto-évaluation institutionnelle doit être précédée d'une clarification de la mission et d'une adhésion à la vision de l'organisation. Cette adhésion à la vision doit être partagée par les intervenants.
Objectifs	Ils s'inspirent de la vision et s'orientent vers le rendement et l'amélioration de l'école (voir Smith et Bordonaro).
Indicateurs	Ils énoncent une mesure qualitative ou quantitative visant l'amélioration de l'école. Ils donnent une représentation symbolique d'un ou plusieurs résultats ou conditions (voir Smith, Bordonaro et MacBeth).
Moyens	Outils servant à dresser un portrait de l'organisation ou à recueillir l'information concernant les indicateurs de rendement et d'amélioration de l'école.
Traitement statistique	Processus de contrôle statistique servant à traiter adéquatement l'information recueillie de façon appropriée.
Plan d'action	Implique des choix, la planification d'un changement et une transition vers des actions ciblées en fonction des objectifs de l'organisation.

Dans la figure qui suit, il est important de suivre les étapes les unes à la suite des autres; cependant, il est possible d'amorcer la démarche à l'une ou l'autre des étapes.



Michel Gravel (1997)

ANNEXE 6

Déclaration de principes sur le partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation

CONSIDÉRANT la volonté du gouvernement de placer l'école et les centres au cœur de la réforme de l'éducation.

CONSIDÉRANT la nécessité que le gouvernement recentre ses pouvoirs sur ses responsabilités essentielles.

CONSIDÉRANT les responsabilités proposées aux commissions scolaires et aux écoles dans l'avant-projet de loi.

CONSIDÉRANT l'importance et l'ampleur de la réforme amorcée et la longue durée des effets de cette réforme.

CONSIDÉRANT les ambiguïtés possibles dans l'interprétation de l'étendue des responsabilités de l'école ou du centre, ou de la commission scolaire, ou du ministre de l'Éducation.

CONSIDÉRANT l'inefficacité de longs «arbitrages» qui pourraient s'avérer nécessaires pour pallier à d'éventuelles imprécisions de la Loi.

IL EST RECOMMANDÉ à la ministre de l'Éducation et au gouvernement de définir clairement les responsabilités et le champ d'application des responsabilités du ministre de l'Éducation, de la commission scolaire, de l'école ou du centre.

Bibliographie

- BECKBARD, R. (1991). *La gestion du changement dans les organisations*. Ottawa: Éditions du Renouveau pédagogique, (adaptation française), 48 pages.
- BOYETT, J.H. et CONN, H.P. (1991). *Workplace 2000: The Revolution Reshaping American Business*. New York: Dutton, 367 pages.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (1996). *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation. Rapport 1995-1 996 sur l'état des besoins de l'éducation*. Québec: Les Publications du Québec, 83 pages.
- DEMING, W.E. (1988). *Hors de la crise*. Paris: Économica (traduction de *Out of the Crisis*, par J.M. Gogue).
- DRUCKER, P. (1996). *Structures et changements. Balises pour un monde différent*. Paris: Editions du Village Mondial, p.206.
- ÉTHIER, Gérard (1989). *La gestion de l'excellence en éducation*. Sillery: Les Presses de l'Université du Québec, 360 pages.
- FABI, B. et JACOB, R. (1994). «Se réorganiser pour mieux performer», *Gestion*, Montréal, septembre, pp.50-51.
- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT (1996). *Pour une école autonome et responsable*, 197 pages.
- GALAMBERT (1987). «Développer la formation», *20 clés pour la compétitivité*. Paris: Editions d'organisation, Chap. 15.
- GLASSER, W. (1992). *L'École Qualité*. Paris: Les Éditions logiques, 365 pages.

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1997). **Avant-projet de loi, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique.** Québec, Assemblée nationale.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1997). **Prendre le virage du succès. Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation.** Québec, 52 pages.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1997). **Politique de soutien au développement local et régional.** Québec, 50 pages.
- GRAVEL, M. (1987). **Démarche d'auto-évaluation institutionnelle. Chicoutimi:** Université du Québec à Chicoutimi.
- Lui sur l'instruction publique.** L.R.Q., Chapitre 1-13.3, à jour au 3 mai 1994.
- MIGUÉ, J.L. et MARCEAU, R. (1989). Le **monopole public de l'Éducation.** Québec: Presses de l'Université du Québec, 195 pages.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (1990). **Les facteurs qui façonnent une bonne école. Rapport d'une recherche bibliographique sélective et analytique.** Québec: Gouvernement du Québec, Direction de la recherche, janvier, p.7 1.
- SMITH, J.W. **et ai.** (1996). School **Speaking to Stakeholders, Project Report: 1995-1996.** Montréal: Université McGill, 74 pages.