

# POUR UNE GESTION DÉCENTRALISÉE RÉUSSIE

De la commission scolaire vers l'établissement

## 1. INFORMER — *Définition des concepts*

2. INFORMER — *Éléments à considérer*

3. ORIENTER — *Amorcer*

4. ORIENTER — *Analyser*

5. ORIENTER — *Planifier*

6. ORIENTER — *Réaliser*

7. ORIENTER — *Évaluer*

8. INSPIRER — *Exemples québécois*

9. INSPIRER — *Tendances mondiales*

Le présent document a été produit par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur en collaboration avec des représentants des organismes suivants:

- Association des comités de parents anglophones (ACPA);
- Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ);
- Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones du Québec (ADGCSAQ);
- Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS);
- Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES);
- Association of Administrators of English Schools of Québec (AAESQ);
- Association québécoise des cadres scolaires (AQCS);
- Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE);
- Fédération des comités de parents du Québec (FCPQ);
- Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ);
- Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE).

Le présent document a été produit par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

#### **Coordination et rédaction**

Direction de la veille stratégique et organisationnelle  
Secteur des politiques et des relations du travail dans les réseaux

#### **Révision linguistique**

Sous la responsabilité de la Direction des communications

#### **Pour obtenir plus d'information:**

Renseignements généraux  
Direction des communications  
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur  
1035, rue De La Chevrotière, 28<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 5A5  
Téléphone: 418 643-7095  
Ligne sans frais: 1 866 747-6626

Ce document est accessible sur le site Web du Ministère:  
[www.education.gouv.qc.ca](http://www.education.gouv.qc.ca)

© Gouvernement du Québec  
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2018

ISBN: 978-2-550-81802-1 (ensemble)  
ISBN: 978-2-550-81793-2 (vol. 1)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018

## Mise en contexte

Historique de la décentralisation en éducation au Québec, des rôles, des responsabilités et des pouvoirs des acteurs concernés ainsi que des valeurs et des principes guidant les pratiques de gestion décentralisée.

# POUR UNE GESTION DÉCENTRALISÉE RÉUSSIE

De la commission scolaire vers l'établissement

Les bases de la décentralisation

**INFORMER**

**Concepts relatifs à la décentralisation et éléments à considérer dans un processus menant à la décentralisation.**

1. Définition des concepts
2. Éléments à considérer

Démarche et outils

**ORIENTER**

**Démarche de décentralisation et outils concrets téléchargeables, le tout articulé en cinq phases: amorcer, analyser, planifier, réaliser et évaluer.**

3. Amorcer
4. Analyser
5. Planifier
6. Réaliser
7. Évaluer

Des exemples de pratiques

**INSPIRER**

**Exemples québécois de pratiques de gestion décentralisée et aperçu des tendances mondiales concernant la décentralisation en éducation.**

8. Exemples québécois
9. Tendances mondiales

*Il est à noter que les termes «gestionnaire» et «gestionnaire scolaire», utilisés tout au long de ce document, font référence à la fois à l'équipe de la direction générale d'une commission scolaire, à l'équipe de la direction d'un établissement d'enseignement ainsi qu'aux cadres des services et aux cadres de gérance.*

Pour bien comprendre le concept de décentralisation, il est important de s'attarder à la notion de pouvoir au sein de l'État. Le réflexe de centralisation s'inscrit habituellement dans une volonté forte d'assurer une uniformisation des décisions. La décentralisation, pour sa part, est une évolution politique de cette centralisation. Il s'agit d'un véritable transfert de pouvoir de l'État vers d'autres entités, même si l'État exerce toujours un certain degré de surveillance. À titre d'exemple, citons les municipalités ou encore les commissions scolaires. Quant à la déconcentration, elle consiste dans un aménagement administratif de la centralisation. Ce faisant, l'administration centrale se libère de décisions, accélérant ainsi la prise de décision à l'échelle locale. Les directions régionales des ministères et organismes en sont un exemple. Une définition plus approfondie de ces concepts permettra de comprendre la déconcentration administrative présente à l'intérieur du système scolaire québécois. [1]

## A > LA CENTRALISATION

**La centralisation** d'une organisation fait en sorte de concentrer au niveau des hauts dirigeants la prise de décision relative aux aspects tant stratégiques qu'opérationnels de son fonctionnement. Les décisions sont transmises aux responsables des unités administratives<sup>1</sup>, qui veillent ensuite à leur exécution et à leur contrôle selon les politiques et les procédures en vigueur. [2]

Même si la centralisation présente certains avantages, elle comporte aussi son lot de défis. En effet, elle éloigne les décideurs des enjeux de gestion présents sur le terrain. Par ailleurs, la centralisation limite la capacité des décideurs à connaître les besoins du milieu et donc à prendre des décisions reflétant les réalités locales.

[1] Les définitions des concepts présentés sont largement inspirées du document Déterminer le degré de décentralisation optimal des établissements et services au sein d'une commission scolaire: un guide, écrit par Pierre Colletette, en collaboration avec Gilles Turcotte, et publié en 2010.

[2] La centralisation vise à simplifier et à faciliter la coordination entre les unités administratives, permettant ainsi à la haute direction d'orienter sa prise de décision à l'échelle de l'organisation. Elle présente l'avantage d'assurer la prestation de services de qualité tout en favorisant les économies d'échelle, évitant ainsi une possible disparité entre les unités administratives. De plus, elle permet une gestion des risques à l'échelle globale de l'organisation. Enfin, la centralisation de certaines opérations peut aussi s'avérer nécessaire lorsque le niveau de compétences et de maturité administrative de certains gestionnaires en poste ne permet pas, en raison de leurs besoins de formation ou de soutien ou de leur manque d'expérience dans certains domaines de gestion, de décentraliser ces opérations.

[3] Par exemple, les commissions scolaires bénéficient de revenus autres que ceux octroyés par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, dont ceux provenant de la taxe scolaire et d'autres sources (autres organismes, frais perçus auprès des usagers, vente de produits, etc.).

De plus, il est important de noter que les unités décentralisées relèvent toujours hiérarchiquement des échelons supérieurs et ne sont donc jamais totalement indépendantes.

## B > LA DÉCENTRALISATION

**La décentralisation** administrative d'une organisation de services publics se définit comme étant l'action par laquelle la gestion d'un territoire régional est confiée à des acteurs régionaux. Une organisation décentralisée est une organisation dans laquelle la prise de décision relative à une grande étendue d'objets est déléguée aux responsables des unités administratives. Les objets de décentralisation peuvent porter tant sur la conduite des activités courantes que sur des aspects stratégiques ou encore sur les services de soutien. Les responsables des unités administratives doivent alors rendre compte de l'utilisation des ressources et des résultats. De plus, il est fréquemment signalé dans la littérature qu'un tel processus ne peut être viable que s'il s'accompagne d'une capacité de l'entité décentralisée à avoir accès à diverses sources de financement ou, pour le moins, à une latitude réelle dans l'utilisation des ressources octroyées. [3]

1. Il est à noter que le terme «unité administrative», utilisé tout au long de ce document, fait référence tant aux établissements d'enseignement qu'aux services d'une commission scolaire.

- **La déconcentration** se caractérise surtout par un aménagement administratif des opérations sur un territoire donné. Elle vise à faciliter l'exercice local ou régional des pouvoirs, qui continuent à relever de l'administration centrale. La déconcentration peut permettre le rapprochement de l'administration centrale des citoyens et ainsi assurer une prestation de services de proximité.
- **La délégation**, plus communément nommée «décentralisation fonctionnelle», consiste à confier certaines fonctions à des organismes périphériques dont l'autonomie est un peu plus grande que celle des unités déconcentrées. Les organisations bénéficiant de cette autonomie deviennent ainsi responsables, dans le respect des encadrements mis en place dans l'organisation. [4]

En résumé, il est possible de remarquer que les commissions scolaires du Québec constituent un modèle de décentralisation. Cette décentralisation du système éducatif québécois se déploie à travers une répartition des pouvoirs entre les trois paliers que sont le Ministère, les commissions scolaires et les établissements d'enseignement. [5]

D'autres concepts sont liés de près à la décentralisation et méritent qu'on s'y attarde pour bien en saisir le sens et la portée.

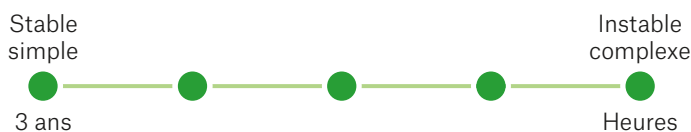
[4] La délégation permet une certaine capacité de gestion, puisqu'il y a transfert de compétences et de responsabilités. Toutefois, la capacité de gestion de l'organisme bénéficiant d'une délégation dépend de ses sources de financement autonome et de sa latitude à pouvoir nommer ses dirigeants. Par ailleurs, tout ce qui est délégué par une autorité supérieure peut être rappelé et cette dernière peut exercer des interventions parallèlement à la délégation effectuée.

[5] Il est ainsi possible de constater la présence de normes nationales, qui obligent à une certaine qualité et quantité de services offerts, et d'élus locaux, dont les responsabilités et les pouvoirs délégués par l'État s'exécutent par l'intermédiaire des séances du conseil des commissaires de la commission scolaire.

## C > L'ENVIRONNEMENT D'UNE ORGANISATION

L'environnement d'une organisation se réfère à l'ensemble des facteurs externes susceptibles d'exercer une influence significative sur sa dynamique et sur son évolution. L'influence qu'exerce l'environnement d'une organisation sur son architecture est un élément important du degré de centralisation ou de décentralisation à accorder aux unités administratives. Selon Henry Mintzberg<sup>2</sup>, l'environnement d'une organisation est caractérisé par les notions de prévisibilité, de complexité et d'hostilité. [6]

Figure 1 : L'axe de l'environnement<sup>3</sup>



[6] La prévisibilité se réfère à l'horizon de certitude dont on dispose par rapport à la nature et au volume de la demande de services. Le fait d'évaluer suffisamment d'avance les fluctuations de gestion aura pour conséquence de stabiliser l'environnement, puisque les ajustements requis pourront être facilement planifiés. Par exemple, si un établissement scolaire peut prévoir l'évolution de ses effectifs, il sera capable de s'y préparer. Le contraire est aussi vrai pour l'effectif scolaire de la formation professionnelle, par exemple, qui fluctue selon les conditions du marché et qui sera ici perçu comme un élément rendant l'environnement de l'organisation plus complexe.

La complexité se situe dans l'hétérogénéité d'une demande de services ou encore dans la multiplicité des composantes d'une problématique à traiter. Elle exige habituellement de pouvoir recourir rapidement et de façon quasi simultanée à des expertises à la fois pointues et diversifiées pour réagir efficacement. Plus l'environnement d'une organisation est simple, plus on retrouvera une administration centralisée, puisque ce contexte permet de prendre à distance et en temps différé des décisions adaptées. À l'inverse, plus l'environnement est complexe, plus on aura tendance à décentraliser les actes de gestion au profit des unités administratives. Ainsi, la décision

prise sur les lieux où se vit la situation aura toutes les chances de répondre rapidement et adéquatement à la problématique.

Enfin, l'hostilité se réfère aux facteurs externes qui menacent la survie ou le développement de l'organisation. Elle représente une forme de risque qui peut se définir comme étant la combinaison d'une menace, par exemple sur le plan juridique, financier, de l'image publique ou de la concurrence, et d'une zone de vulnérabilité de l'organisation. Un environnement plus hostile aura pour effet de limiter l'autonomie des unités administratives pour assurer la cohérence de l'organisation et protéger son intégrité.

2. Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs [N. J.], Prentice Hall, 1979.

3. Source: Pierre Colletterte et Gilles Turcotte, *Déterminer le degré de décentralisation optimal des établissements et services au sein d'une commission scolaire: un guide*, 2010, p. 28.

Comme le démontre la figure 1, l'environnement d'une organisation se caractérise par un axe horizontal allant de la simplicité et la stabilité à la complexité et l'instabilité. Plus les facteurs internes et externes caractérisant l'organisation sont simples, stables et prévisibles, plus on aura tendance à y centraliser les opérations. Par contre, plus ces facteurs sont instables, complexes et imprévisibles, plus la décentralisation sera un choix judicieux. Le degré de complexité de l'environnement d'une organisation influera donc sur le degré de décentralisation à accorder. [7]

Les pratiques actuelles dans notre système éducatif sont modelées, d'une part, par les obligations ministérielles en vigueur et, d'autre part, par les facteurs externes et internes de l'environnement propre à chaque organisation. Plusieurs de ces facteurs sont les mêmes pour toutes les commissions scolaires du Québec lorsqu'elles se réfèrent à des éléments législatifs ou à des encadrements ministériels. Cependant, lorsqu'on situe l'organisation dans son environnement immédiat, ce sont aussi les facteurs propres à celui-ci qui viendront influencer sur l'architecture de l'organisation et les pratiques de gestion qui en découlent.

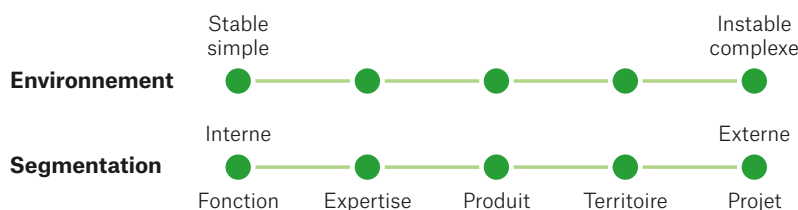
[7] Plusieurs éléments tels que la clientèle, les partenaires, les groupes de pression, les médias, la réglementation, les tendances sociales et la conjoncture économique constituent des facteurs externes susceptibles d'influencer significativement la dynamique et l'évolution d'une organisation. Pour un établissement scolaire, ces éléments comprennent aussi les élèves qui le fréquentent et leur famille, les employeurs, les autres établissements du territoire, la concurrence, le tissu socio-économique et les dynamiques sociales ambiantes. Les facteurs liés à l'environnement d'une organisation viendront parfois limiter la marge de manœuvre des gestionnaires.

À l'intérieur des caractéristiques de l'environnement d'une organisation se trouvent les déterminants fondamentaux de l'architecture de celle-ci. En effet, il faut considérer ces caractéristiques en premier lieu, sans oublier les préoccupations de cohérence interne inhérentes à l'architecture organisationnelle, qui, elles, viendront en deuxième lieu. Tous ces facteurs caractéristiques influenceront de manière continue sur la dynamique de l'organisation, qui, à son tour, peut agir sur ces facteurs. La demande de services requis par la clientèle d'un établissement scolaire est un exemple concret de cette situation d'influence.

## D > L'ARCHITECTURE D'UNE ORGANISATION

L'architecture d'une organisation se réfère à la complexité des différents mécanismes au service de celle-ci. Cette architecture organisationnelle inclut la segmentation des unités administratives (territoire, clientèle, fonction, etc.), l'autonomie déléguée à chaque niveau hiérarchique ainsi que les mécanismes de décision et de coordination (concertation, supervision, etc.). Il existe plusieurs types de segmentation à l'intérieur d'une organisation, comme le démontre la figure 2. Dans un environnement prévisible et stable, on verra apparaître une segmentation où les acteurs sont regroupés selon leurs fonctions au sein de l'organisation. À l'autre bout du spectre, dans un environnement plus complexe, il peut devenir nécessaire de penser à une segmentation sur mesure, c'est-à-dire par projet.

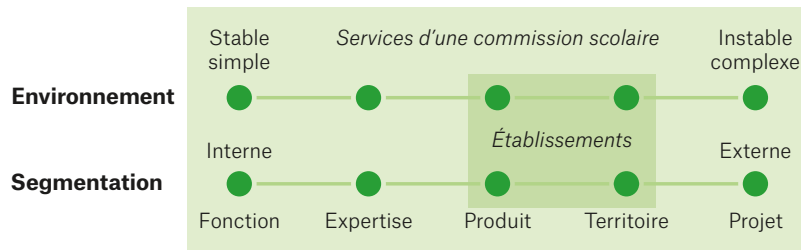
Figure 2 : Les types de segmentation<sup>4</sup>



Les établissements d'une commission scolaire seront habituellement segmentés par produit et par territoire, puisque ceux-ci comportent un certain degré de complexité. Les services d'une commission scolaire, pour leur part, sont susceptibles d'être segmentés de manière variée (figure 3).

4. Source: Pierre Colletterte et Gilles Turcotte, *Déterminer le degré de décentralisation optimal des établissements et services au sein d'une commission scolaire: un guide*, 2010, p. 31.

**Figure 3 : Segmentation probable des établissements et des services d'une commission scolaire<sup>5</sup>**



Le tableau suivant illustre également les éléments relatifs à l'architecture d'une commission scolaire expliqués précédemment.

### Éléments relatifs à l'architecture d'une commission scolaire

Exemple d'architecture	Segmentation	Autonomie	Exemples de mécanismes de coordination
Plutôt centralisée	Par expertise	Décisions centralisées avec consultation des directions d'établissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédures</li> <li>• Structure hiérarchique</li> <li>• Composantes prévues par la loi</li> <li>• Comités ad hoc</li> </ul>
Plutôt décentralisée	Par produit	Décisions plutôt décentralisées avec participation des directions d'établissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédures</li> <li>• Structure hiérarchique</li> <li>• Composantes prévues par la loi</li> <li>• Comités ad hoc</li> <li>• Services intégrés</li> <li>• Structures matricielles</li> </ul>
Décentralisée	Par territoire	Décisions décentralisées où les directions d'établissement ont une grande marge décisionnelle à tous les points de vue	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédures</li> <li>• Structure hiérarchique</li> <li>• Composantes prévues par la loi</li> <li>• Comités ad hoc</li> <li>• Services intégrés</li> <li>• Structures matricielles</li> <li>• Gestion de projet</li> </ul>

## E > L'AUTONOMIE

**L'autonomie** consiste principalement dans la capacité à se gouverner soi-même. Ce mot provient du grec *autos*, qui signifie «soi-même», et *nomos*, qui veut dire «les lois», «les règles». L'autonomie présuppose la capacité de jugement, c'est-à-dire la capacité de prévoir et de choisir, et la liberté de pouvoir agir, accepter ou refuser en fonction de son jugement. Cette liberté doit s'exercer dans le respect des lois et des usages communs. L'autonomie d'une organisation relève donc à

5. Source: Pierre Colletterte et Gilles Turcotte, *Déterminer le degré de décentralisation optimal des établissements et services au sein d'une commission scolaire: un guide*, 2010, p. 32.

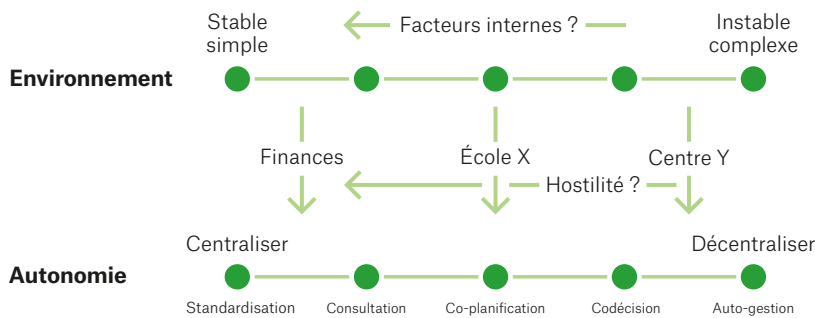
la fois de la capacité et de la liberté.

La décentralisation en éducation amène une autonomie qui consiste dans la remise à d'autres organismes à caractère public (les élus scolaires) ou privé de responsabilités et de services qui pourraient être assumés directement par l'État. Le fait d'accorder ou non de l'autonomie relève de facteurs qui agissent sur l'environnement d'une organisation. La figure 4 démontre bien, sur l'axe de l'autonomie, que cette latitude s'articule en cinq grandes modalités, allant de la centralisation à la décentralisation: la standardisation, la consultation, la co-planification, la codécision et l'auto-gestion. [8]

[8] Au-delà de la décentralisation, qui implique un transfert réversible de pouvoirs, l'autonomie est considérée comme un arrangement permettant à une unité administrative de bénéficier d'un partage des pouvoirs.

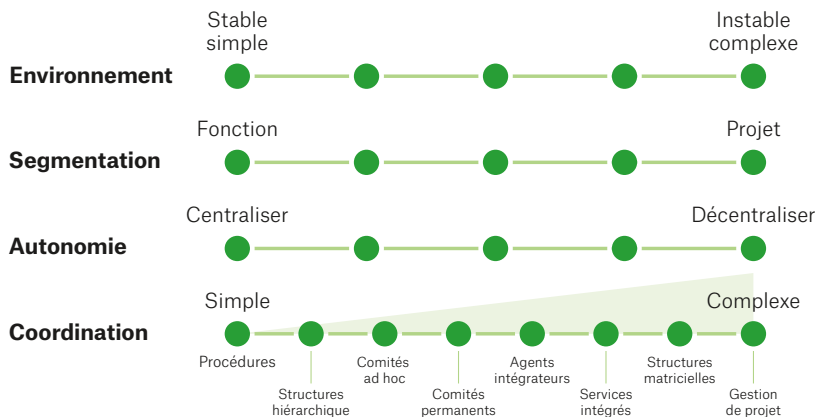
Ainsi, le degré de centralisation et de décentralisation présent à l'intérieur d'une organisation se déplacera sur un axe horizontal, tentant de répondre le mieux possible aux besoins de celle-ci au regard de la segmentation des unités administratives, du niveau d'autonomie et des mécanismes de décision et de coordination. Cependant, des ajustements et des essais sont nécessaires pour que l'autonomie accordée ne devienne pas une source de problèmes pour les dirigeants.

Figure 4 : L'axe de l'autonomie<sup>6</sup>



La figure 5 permet de comprendre qu'une organisation où les unités administratives sont peu autonomes aura des besoins moins grands en mécanismes coordonnant ses différentes actions. Ces mécanismes seront habituellement standardisés en diverses procédures. Pour ce qui est des organisations présentant un haut degré d'autonomie, les mécanismes mis au point seront plus nombreux et plus complexes.

Figure 5 : L'axe de la coordination<sup>7</sup>



6. Source: Pierre Colletterte et Gilles Turcotte, *Déterminer le degré de décentralisation optimal des établissements et services au sein d'une commission scolaire: un guide*, 2010, p. 43.

7. Source: Pierre Colletterte et Gilles Turcotte, *Déterminer le degré de décentralisation optimal des établissements et services au sein d'une commission scolaire: un guide*, 2010, p. 44.

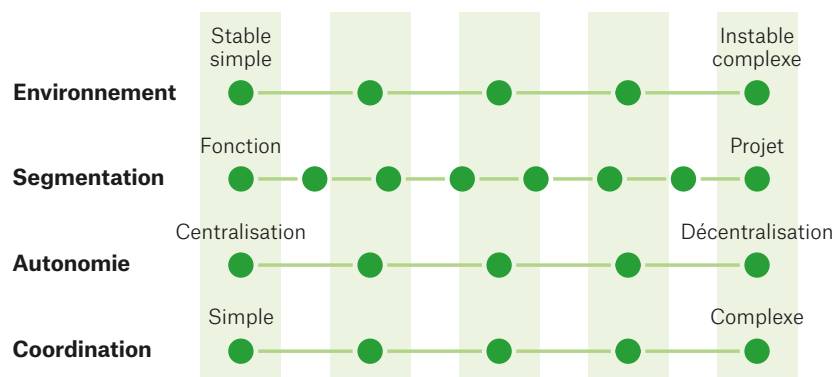
Pour ce qui est de l'autonomie accordée aux établissements par la commission scolaire, il s'agit surtout d'une autonomie décisionnelle nécessitant préalablement une analyse de la situation en collaboration avec tous les gestionnaires. À la lumière de cette analyse, le degré de décentralisation optimal à accorder aux directions d'établissement, tout comme aux cadres des services, pourra être établi, degré dont découleront les mécanismes de coordination à privilégier. Cela pourrait aussi signifier que les modalités de décentralisation soient différentes d'un établissement à l'autre. [9]

[9] Dans des organisations divisionnaires telles que les commissions scolaires, lesquelles comportent plusieurs unités administratives comme les établissements d'enseignement, la décentralisation souhaitée passera par la recherche d'un équilibre adéquat dans l'autonomie accordée compte tenu des nombreux changements, tant du point de vue de l'effectif scolaire que des facteurs internes et externes.

## F > L'ALIGNEMENT OPTIMAL

L'alignement optimal est la recherche d'équilibre entre la centralisation et la décentralisation, sans que l'une ou l'autre des formes utilisées produise des résultats nuisibles. Cette recherche tient compte de l'environnement, de la segmentation, du niveau d'autonomie et des mécanismes de coordination, comme l'illustre la figure 6. [10]

Figure 6 : Les combinaisons types optimales<sup>8</sup>



[10] Dans un environnement complexe, la centralisation sert parfois de moyen pour réduire un éclatement des décisions jugé trop grand. On aura alors tendance à ramener les décisions vers le sommet hiérarchique dans l'espoir de mieux gérer l'apport de chaque unité administrative. Cependant, du point de vue de la prestation de services, les unités pourraient vivre des effets négatifs : manque de latitude pour s'adapter aux caractéristiques de la clientèle, temps de réponse trop long, organisation insuffisamment différenciée, mécanismes de coordination trop simples, etc. De plus, une centralisation injustifiée pourrait avoir pour conséquence d'amener le personnel à chercher des voies d'évitement.

À l'opposé, un milieu présentant une clientèle peu prévisible et très diversifiée ainsi qu'un niveau d'hostilité très faible, où les procédés de travail ne sont pas formalisés, où l'administration supérieure est très éloignée des unités administratives et où les gestionnaires sont bien formés, expérimentés et engagés bénéficiera d'une approche décentralisée fondée sur des mécanismes de coordination horizontaux, une délégation de pouvoirs importante et un modèle plutôt organique.

[11] Étant donné que l'efficacité se définit comme le rapport entre les résultats obtenus et les cibles déterminées, elle est souvent utilisée en gestion axée sur les résultats. Ainsi, on dira d'une méthode de travail qu'elle est efficace si elle a permis d'atteindre entièrement l'objectif initial.

[12] L'efficacité est plutôt le rapport entre les résultats obtenus et les ressources déployées pour ce faire. Une méthode de travail est donc dite « efficace » si un minimum de ressources a été utilisé dans l'atteinte d'un objectif.

[13] Assurer le développement des compétences professionnelles des ressources en place, qu'il s'agisse de gestionnaires, du personnel professionnel ou de soutien, d'enseignants ou d'enseignantes ou de toute autre personne concernée, est également important pour prendre soin de la richesse que représentent les ressources humaines des organisations.

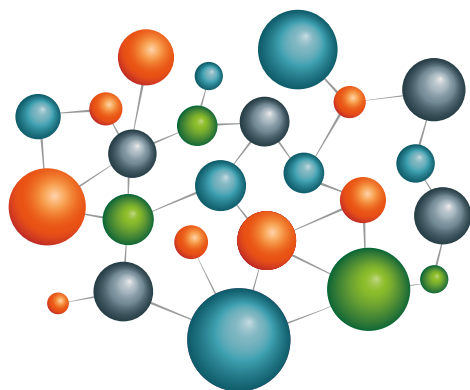
## G > L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE

L'efficacité, c'est la capacité d'atteindre ses buts. Être efficace, c'est produire les résultats escomptés et réaliser les objectifs fixés en matière de qualité, de rapidité et de coûts. [11]

L'efficacité, quant à elle, mesure un résultat au regard des ressources consommées. Être efficace, c'est optimiser les ressources humaines, matérielles, informationnelles et financières. [12]

Les bonnes pratiques de gestion décentralisée appellent à tirer le meilleur parti des ressources disponibles pour offrir des services de qualité aux élèves dans le but de favoriser leur réussite. L'optimisation des ressources devient alors incontournable dans l'atteinte de l'efficacité. [13]

8. Source: Pierre Colletterte et Gilles Turcotte, *Déterminer le degré de décentralisation optimal des établissements et services au sein d'une commission scolaire: un guide*, 2010, p. 19.



[education.gouv.qc.ca](http://education.gouv.qc.ca)