

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^e 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

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

ISBN: 978-2-550-81802-1 (ensemble)
ISBN: 978-2-550-81801-4 (vol. 9)

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.

Ces exemples concrets de bonnes pratiques de gestion utilisées dans le monde de l'éducation vous sont fournis pour soutenir votre compréhension des enjeux propres à la gestion décentralisée et inspirer vos actions en la matière.

A > TENDANCES MONDIALES

La décentralisation en éducation a cours depuis plusieurs années, et ce, à travers le monde. En effet, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹ note que, depuis les années 1980, l'un des objectifs majeurs des réformes de l'éducation a été de donner davantage de pouvoir de décision aux paliers inférieurs du système d'éducation et, ainsi, de répondre plus directement aux besoins des élèves. Ce désir d'offrir un service scolaire public adapté aux besoins des élèves s'est traduit dans le monde par la création d'établissements privés, d'établissements publics indépendants ou du modèle de gestion autonome des écoles.

Le modèle de gestion autonome des écoles²

Dans les écoles suivant le modèle de gestion autonome, aussi connu sous le nom de school-based management, les enseignants et les parents sont davantage impliqués dans la prise de décision que dans les autres écoles. Ce modèle permet de prendre la plupart des décisions localement, habituellement en partenariat avec les parents et la communauté, à travers un mécanisme similaire au conseil d'établissement. Cela donne aux enseignants et aux parents la possibilité de se fixer des buts communs, augmente l'engagement des parents à l'égard de l'apprentissage de leurs enfants et permet de promouvoir une utilisation plus efficiente des ressources.

Cet accroissement du pouvoir de décision local s'est réalisé avec la présence d'un encadrement provenant des autorités centrales. De plus, il s'est accompagné d'une plus grande reddition de comptes permettant à l'ensemble des acteurs de l'éducation de participer à l'établissement de cette délégation à la fois administrative et pédagogique. D'ailleurs, l'analyse des résultats du test du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) suggère l'existence d'une corrélation positive entre l'adoption d'une combinaison d'autonomie et de responsabilisation et l'amélioration des résultats des élèves³.

1. OCDE, *Regards sur l'éducation 2012*, Paris, OCDE, 2012.

2. Angela DEMAS et Gustavo ARCIA, *What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper*, SABER Working Paper Series, The World Bank, 2015, 52 p.

3. OCDE, *Regards sur l'éducation 2017 : les indicateurs de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2017.

Dans une étude⁴ complète et détaillée résumant les enseignements à tirer de l'expérience de différents pays au regard du transfert de pouvoirs dans le secteur public, l'UNESCO attire l'attention sur le fait que la décentralisation ne doit pas être considérée comme un processus unique. En effet, il existe plusieurs manières de la structurer efficacement et de répartir le pouvoir de décision. À cet égard, le tableau suivant met en évidence cinq niveaux de décision possibles recensés par l'OCDE dans les systèmes d'éducation.

Niveau de la prise de décision	Manière dont est prise la décision	
Autorité supérieure	1. Avec une pleine autonomie 2. Après consultation de l'établissement	Centralisation ↕ Décentralisation
Établissement	3. Dans le cadre fixé par l'autorité supérieure 4. Après concertation avec d'autres établissements 5. Avec une pleine autonomie	

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2012*, Paris, OCDE, 2012.

L'analyse faite par l'OCDE de la gouvernance du système scolaire des pays ayant participé à l'enquête de 2015 du PISA⁵ met en lumière le fait qu'une simple délégation de pouvoirs à un niveau inférieur ne suffit pas à améliorer le fonctionnement du système : il faut aussi se soucier des connexions et de l'interactivité au sein de celui-ci. De plus, la différenciation des pratiques d'organisation, de gestion et de formation est un élément essentiel pour une adaptation aux particularités des leaders en place et des établissements⁶. À cet égard, l'OCDE expose les caractéristiques d'une gouvernance moderne et efficace en matière d'éducation :

Se concentrer sur les processus et non sur les structures

- Harmonisation des différents niveaux de pouvoir à travers le système d'éducation
- Implication des acteurs concernés
- Processus qui sous-tendent la gouvernance et les réformes

Faire preuve de flexibilité et d'adaptation à l'égard du changement et des événements imprévus

- Mise à profit des retours d'information pour en tirer des enseignements

S'appuyer sur l'implication des parties prenantes et un dialogue ouvert

- Mise en place de processus permettant de mettre à profit les diverses idées et contributions
- Mise en place d'une vision stratégique

Bénéficier d'une approche globale à l'échelle du système

- Alignement des politiques, des rôles et des responsabilités

Tirer parti des données probantes et des travaux de recherche pour étayer l'élaboration des politiques et des réformes

- Connaissance du moment, des raisons et de la manière pour ce qui est de l'utilisation des données

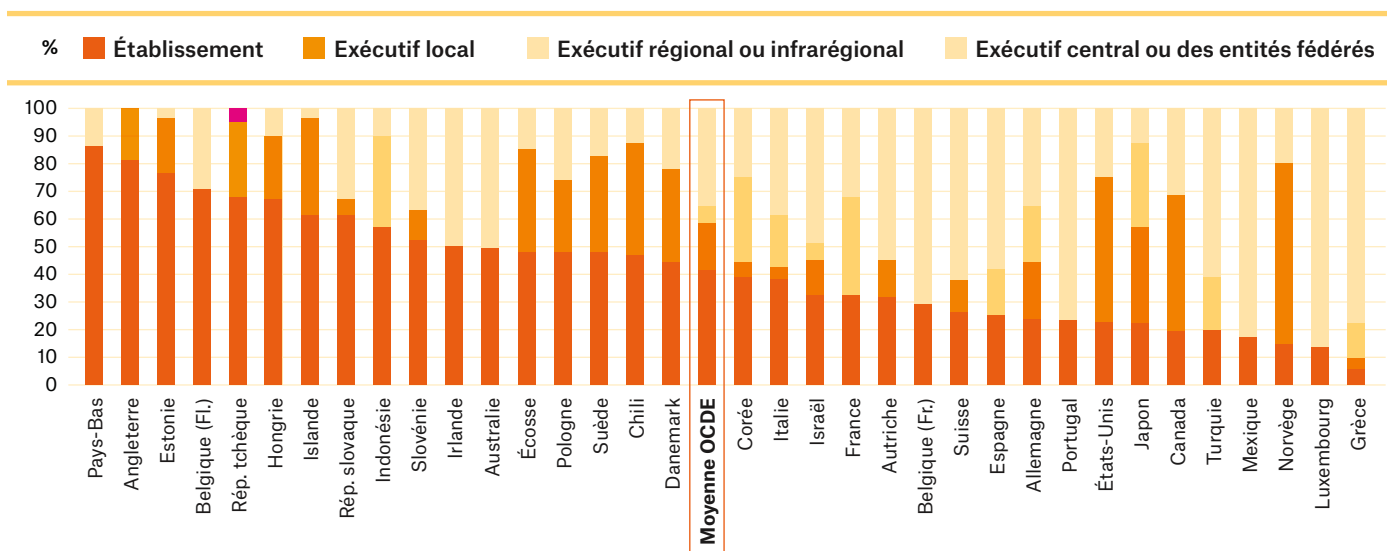
Source : OCDE, *PISA 2015 Results (Volume II) : Policies and Practices for Successful Schools*, Paris, OCDE, 2016.

4. Thomas WELSH et Noel F. MCGINN, *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment?*, Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation, 1999, 106 p.

5. OCDE, *PISA 2015 Results (Volume II) : Policies and Practices for Successful Schools*, Paris, OCDE, 2016.

6. Annie FEYFANT, *À la recherche de l'autonomie des établissements*, Dossier de veille de l'IFE, no 118, mai 2017.

Graphique D6.1
Pourcentage de décisions prises à chaque niveau de l'exécutif dans les établissements publics du premier cycle de l'enseignement secondaire (2011)



Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage de décisions du ressort des établissements.
Source : OCDE, Tableau D6.1. Voir les notes à l'annexe 3 (www.oecd.org/edu/eag2012).

B > LES OBJETS DE DÉCENTRALISATION

Selon l'expérience des différents pays sur lesquels porte l'étude de l'UNESCO, cinq grandes catégories sont sujettes au transfert de pouvoirs dans le milieu scolaire : la mission, les opérations, le personnel, la clientèle et les ressources financières⁷. Cette étude attire également l'attention sur le fait qu'une décision prise par rapport à un objet de décentralisation peut avoir une incidence sur plusieurs aspects de l'organisation. Il est donc possible d'affirmer que les décisions prises à l'intérieur même d'une catégorie et entre les catégories sont interdépendantes.

Plus de la moitié des directions d'établissement ayant participé au test de 2015 du PISA ont déclaré assumer une responsabilité significative en ce qui concerne les questions budgétaires, y compris l'affectation du budget au sein de l'établissement. Les travaux de l'UNESCO vont dans le même sens en mentionnant que les gestionnaires d'établissement prennent des décisions concernant des catégories de dépenses spécifiques. Pour ce qui est des décisions entourant le recrutement et la gestion du personnel administratif, de soutien et d'entretien des établissements de plusieurs pays européens, elles sont prises à l'échelle même de l'établissement, en adéquation avec les besoins observés et selon les caractéristiques propres à son environnement⁸.

7. Thomas WELSH et Noel F. MCGINN, *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment?*, Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation, 106 p.

8. Angela DEMAS et Gustavo ARCIA, *What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper*, SABER Working Paper Series, The World Bank, 2015, 52 p.

i. La formation

L'UNESCO reconnaît la capacité des gestionnaires à mettre en œuvre la décentralisation comme une condition essentielle à une telle réforme. Ainsi, son succès repose en grande partie sur la formation pouvant être offerte aux gestionnaires des organisations et des établissements. Ils doivent être formés non seulement pour mettre en application les orientations de leurs supérieurs, mais aussi pour exploiter les informations locales et adapter ces orientations aux besoins de leur milieu, tout en visant la réussite des élèves.

De plus, étant donné que le mouvement de décentralisation accorde une plus grande place au rôle des parents dans la gestion des organisations scolaires, il est souhaitable de les soutenir dans la compréhension de leur rôle et de leurs responsabilités, afin que leurs actions aient les meilleures répercussions possibles sur la réussite des élèves⁹.

ii. La norme ISO 21001¹⁰

L'Organisation internationale de normalisation a publié, le 30 avril dernier, la norme Systèmes de management¹¹ pour les organismes d'enseignement et de formation (SMOE), ISO 21001, en partie alignée sur la norme ISO 9001 : 2015 et concernant les systèmes de management de la qualité. L'objectif de cette nouvelle norme est d'améliorer les processus de gestion et de répondre aux besoins et aux attentes des apprenants et autres bénéficiaires de l'éducation, comme les gouvernements, le marché du travail et les parents. L'optimisation de ces processus, doublée d'un système d'amélioration continue, permettra à tous les acteurs de l'éducation d'en tirer parti¹². Cette norme permet donc un pas en avant en matière de reconnaissance de la responsabilité sociale des organisations d'enseignement.

La norme ISO 21001 : 2018 s'adresse à tout type d'organisme d'enseignement et de formation, peu importe sa taille ou les méthodes de prestation de services qu'il utilise. Cette norme spécifie les exigences relatives à un SMOE lorsqu'un tel organisme doit démontrer son aptitude à favoriser l'acquisition et le développement de compétences ou à accroître la satisfaction, notamment, des apprenants et des autres bénéficiaires en respectant leurs exigences¹³.

9. Angela DEMAS et Gustavo ARCIA, *What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper*, SABER Working Paper Series, The World Bank, 2015, 52 p.

10. Organisation internationale de normalisation, *La soif d'apprendre : une nouvelle norme relative aux systèmes de management destinés aux organismes d'enseignement* [En ligne], 27 mars 2017.

11. Ensemble d'éléments d'un organisme (structure, rôles et responsabilités, planification et fonctionnement) utilisé pour établir des politiques, des objectifs et des processus de façon à atteindre lesdits objectifs. La portée d'application d'un système de management s'étend à l'ensemble de l'organisme.

12. Organisation internationale de normalisation, *La soif d'apprendre : une nouvelle norme relative aux systèmes de management destinés aux organismes d'enseignement* [En ligne], 27 mars 2017.

13. Organisation internationale de normalisation, *ISO 21001 : 2018, Organismes d'éducation/formation – Systèmes de management des organismes d'éducation/formation : exigences et recommandations pour leur application* [En ligne], 30 avril 2018.

L'implantation de cette norme présente, pour les organismes, plusieurs avantages potentiels, par exemple :

- Un meilleur alignement de la vision, de la mission, des objectifs et des activités avec les politiques;
- Un apprentissage plus personnalisé et une réponse plus efficace pour tous les apprenants, notamment ceux ayant des besoins particuliers, ainsi que des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie;
- Des processus et des outils d'évaluation cohérents permettant d'accroître l'efficacité et l'efficience;
- Un moyen de démontrer l'engagement dans le respect des pratiques efficaces de management éducatif;
- Une plus grande participation de tous les acteurs concernés;
- Une stimulation de l'excellence et de l'innovation¹⁴.

Cette norme repose sur différents principes, par exemple un leadership visionnaire, l'implication des acteurs concernés, l'amélioration continue, des décisions s'appuyant sur les données de la recherche, l'accessibilité, l'équité, la protection des données et l'éthique.

C > LES PRATIQUES DE GESTION DÉCENTRALISÉE DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS – EXEMPLES ÉTRANGERS

Cette section présente quelques exemples étrangers inspirants en ce qui a trait à la décentralisation des systèmes éducatifs.

iii. France

Qualéduc¹⁵

Dans le but de développer une démarche d'assurance qualité fondée sur l'amélioration continue, le ministère de l'Éducation nationale offre *Qualéduc*, un outil s'adressant aux établissements et aux corps d'inspection de l'éducation en France. Cet outil permet l'élaboration ou l'actualisation d'un diagnostic, d'un projet d'établissement ou de toute autre démarche de projet.

Concrètement, il s'agit d'un outil d'autoévaluation évolutif et adaptable dont les objectifs sont les suivants :

- Déployer une démarche participative en mobilisant les équipes autour d'un diagnostic partagé;

14. Organisation internationale de normalisation, Online Browsing Platform, *ISO 21001 : 2018, Organismes d'éducation/formation – Systèmes de management des organismes d'éducation/formation : exigences et recommandations pour leur application* [En ligne], 2018.

15. Éduscol, *Qualéduc : un outil de qualité* [En ligne], page consultée le 23 février 2018.

- Assurer la qualité dans un processus d'amélioration continue;
- Améliorer l'efficacité et l'équité du système d'éducation et de formation.

Cette autoévaluation est mise en œuvre par l'ensemble d'une communauté éducative, bien qu'elle soit portée par le chef d'établissement. Cette démarche permet d'orienter le pilotage de l'établissement.

L'outil comporte une méthodologie de travail ainsi que des thèmes d'analyse sous forme de fiches¹⁶. Chaque fiche débute par les modalités d'encadrement applicables au thème visé et présente un questionnaire menant à la possibilité de formuler une analyse, de poser un diagnostic partagé, d'établir un plan par objectifs et axes de progrès, de consigner les actions à poser, de dresser un plan de mise en œuvre ainsi que de prévoir des outils de suivi.

Qualéduc repose sur un comité de pilotage national, définissant les objectifs, ainsi qu'un comité académique, chargé de former, d'accompagner et de soutenir ceux qui souhaitent utiliser cet outil d'amélioration. Environ 25 académies sont engagées dans cette démarche.

iv. Belgique

Fédération Wallonie-Bruxelles – Pacte pour un enseignement d'excellence¹⁷

Le Pacte pour un enseignement d'excellence, dont la mise en œuvre a débuté en 2017, est le fruit du travail collaboratif d'acteurs de l'éducation et comprend cinq axes. Il est fondé sur une ambition commune, soit renforcer la qualité de l'enseignement pour tous les élèves.

L'axe 2 de ce pacte consiste, entre autres, à mobiliser les acteurs de l'éducation dans un cadre d'autonomie et de responsabilisation accrues en renforçant et en contractualisant le pilotage du système éducatif et des établissements, tout en augmentant le leadership des directions d'établissement.

Cet axe préconise une nouvelle approche de gouvernance du système éducatif qui favorise l'implication de ses acteurs, tout en misant sur leurs compétences et leurs initiatives. Il est prévu que cela se fasse au moyen d'une plus grande responsabilisation de ceux-ci et d'un soutien plus important dans l'exercice de leurs rôles. Par exemple, le renforcement de l'autonomie des directions et des équipes éducatives quant au choix des moyens et des méthodes pédagogiques permettant d'atteindre les objectifs qu'elles définissent pour leur établissement est prévu. À cet effet, le contrôle effectué par l'autorité supérieure portera sur les objectifs définis dans le plan de pilotage de chaque établissement et un accompagnement sera offert à ceux ayant de la difficulté à les atteindre. En plus des objectifs spécifiques à chaque établissement, le pacte prévoit des objectifs pour l'ensemble du système scolaire qui s'articulent autour de trois dimensions fondamentales, soit l'efficacité, l'efficacité et l'équité.

16. Éduscol, *Les guides et les fiches Qualéduc* [En ligne], page consultée le 23 février 2018.

17. Fédération Wallonie-Bruxelles, *Pacte pour un enseignement d'excellence – Avis no 3 du Groupe central : synthèse des cinq axes stratégiques du pacte*, 2017.

Le Pacte pour un enseignement d'excellence porte également sur le leadership du chef d'établissement, étant donné que celui-ci a une influence importante sur la dynamique de l'équipe pédagogique et, par voie de conséquence, sur les résultats des élèves. Pour renforcer ce leadership, le pacte prévoit un allègement de ses tâches administratives par des mesures telles que la mutualisation de certaines tâches et l'embauche d'assistants administratifs.

La série d'initiatives proposée vise à offrir un enseignement de qualité et un parcours de réussite à chaque élève. De nouveaux investissements sont prévus, pour un total annuel de 300 millions d'euros. Les acteurs de l'éducation continueront de se concerter à chacune des étapes de cette mise en œuvre.

Région flamande¹⁸

Depuis 1999 au secondaire et 2003 au primaire, les écoles belges de la région flamande ont la possibilité de s'associer en communautés, selon leur proximité géographique, pour établir des partenariats entre elles. Même si l'appartenance à une communauté d'écoles est volontaire, plus de 95 % des établissements de la région flamande y participent. Il est à noter que ces écoles continuent à faire partie de leur commission scolaire.

L'objectif de ces communautés d'écoles est le partage des ressources et l'économie des coûts. Le gouvernement souhaite ainsi diminuer le fardeau administratif des directions d'établissement afin de favoriser leur leadership pédagogique, d'augmenter l'utilisation du numérique et de rationaliser les ressources. Pour favoriser l'appartenance des établissements à une communauté, une enveloppe budgétaire additionnelle leur est réservée afin qu'ils décident collectivement de son utilisation selon les besoins des milieux.

Les communautés d'écoles ont une autonomie de décision sur différents éléments. Pour les écoles secondaires, il s'agit, entre autres, de la possibilité de conclure des ententes au regard de l'offre éducative, de l'orientation et du soutien des élèves, des politiques de recrutement, de la distribution des heures supplémentaires d'enseignement ou de la distribution des ressources pour le personnel de soutien. De plus, les communautés d'écoles secondaires ont la possibilité de faire des recommandations à propos des investissements financiers relatifs aux infrastructures.

Les avantages de ce regroupement par communautés sont notamment une meilleure administration ainsi qu'une utilisation et une distribution plus efficaces des ressources humaines et financières. Cependant, il est à noter qu'aucun système n'est mis en place pour que ces communautés d'écoles rendent compte de la manière dont sont utilisées les sommes octroyées ni pour faire rayonner les exemples de bonnes pratiques à travers le réseau.

18. Christopher DAY (dir.), *School Leadership for Systemic Improvement: Communities of Schools in Flanders, Belgium – A Case Study Report for the OECD Activity, Improving School Leadership*, OCDE, 2007, 27 p.

v. NOUVELLE-ZÉLANDE

Partnership Schools¹⁹

Les établissements faisant partie de l'initiative *Partnership Schools* sont des écoles publiques où les efforts des entreprises, de la communauté et du monde de l'éducation sont concertés afin de donner la possibilité aux élèves maoris, issus de milieux socioéconomiques défavorisés ou ayant des besoins particuliers, d'accéder à la réussite éducative.

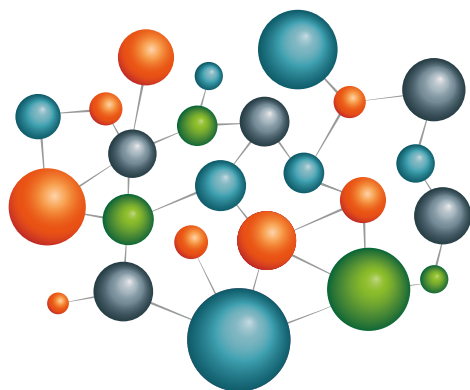
Les écoles souhaitant faire partie de cette initiative doivent soumettre leur projet et recevoir l'approbation d'un conseil mandaté par le ministère de l'Éducation néo-zélandais. Elles sont financées par l'État selon le nombre d'élèves, même si elles appartiennent à des organisations qui les parrainent et sont dirigées par elles, habituellement des organismes à but non lucratif.

Ces écoles ont une plus grande autonomie et une plus grande flexibilité dans leurs manières d'innover et de se mobiliser pour les élèves dans des domaines tels que l'organisation scolaire, la gestion des ressources humaines, le curriculum, les méthodes et les pratiques d'enseignement. En échange de cette liberté, elles sont imputables des cibles de réussite à atteindre, lesquelles sont spécifiées dans leur entente avec le gouvernement²⁰.

C'est donc en rapprochant leurs décisions des élèves que ces écoles néo-zélandaises s'assurent de mieux répondre aux besoins des élèves à risque.

19. Ministère de l'Éducation de Nouvelle-Zélande, *Partnership Schools – Kura Hourua* [En ligne], page consultée le 23 février 2018.

20. Ministère de l'Éducation de Nouvelle-Zélande, *Partnership Schools – Kura Hourua : The Partnership School Model and Option for the Future*, 2014.



education.gouv.qc.ca