



GOUVERNANCE SCOLAIRE AU QUÉBEC : VERSION ABRÉGÉE

Représentations chez les
directions d'établissement
d'enseignement et modélisation

MME LUCIE LALANCETTE, PH. D. SC. ÉD., Associée gestionnaire, C2D Services Inc.



Novembre 2014





COLLABORATION À L'ÉTUDE SUR LA GOUVERNANCE SCOLAIRE AU QUÉBEC

Ce document est une version abrégée du rapport intégral de l'étude, disponible dans l'intranet du site de la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE) <http://fqde.qc.ca>, dans la section *Recherches*. L'étude sur la gouvernance scolaire au Québec, est le fruit d'une collaboration de plusieurs intervenants. Nous tenons à souligner les efforts des membres de la FQDE qui ont contribué à la réflexion et à la collecte de données à travers différents mécanismes, ainsi que de trois membres de l'Association québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement retraités (AQDER).

Coordination technique et scientifique et rédaction :

- Mme Lucie Lalancette, Ph. D. Sc. Éd., Associée gestionnaire, C2D Services Inc.

Coordination des équipes de travail et contribution à l'étude :

- Mme Marie Boucher, Coordinatrice aux affaires professionnelles, FQDE.

Coordination de l'enquête statistique :

- Mme Rima Slaibi, M.A., CAPM, Coordinatrice de projets et du développement des affaires, C2D Services Inc.

Contribution aux lectures, aux analyses et aux synthèses, membres de l'AQDER :

- Mme Christine Labelle, section Outaouais ;
- Mme Monique Limoges, section Champlain.

Contribution aux réflexions et à la validation de travaux, membres de l'AQDER et de la FQDE :

- Mme Jocelyne Dandurand, Association des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement de Champlain ;
- M. Michel Gobeil, Association des directions d'établissement d'enseignement de l'Outaouais québécois ;
- Mme Linda Lambert, Association des cadres d'établissement des Affluents ;
- Mme Lyne Proulx, Association des directeurs et des directrices d'établissement d'enseignement de l'Estrie ;
- M. Saïd Taleb, Association québécoise des directeurs et des directrices d'établissement d'enseignement retraités, section Laurentides ;
- Mme Monique Tremblay, Association des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement de Champlain ;
- Mme Brigitte Venne, Association des directions d'établissements scolaires de l'Île-Jésus.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier l'équipe interne de la FQDE qui a été, tout au long de l'étude, d'une aide précieuse, notamment l'équipe du service des communications, du service des affaires juridiques ainsi que des affaires professionnelles, sous la coordination de Mme Marie Boucher, responsable des projets de recherche, grâce à qui l'étude a été rendue possible.

Nous remercions tous les membres de la FQDE qui ont complété l'enquête en ligne ainsi que tous ceux et toutes celles qui ont participé aux ateliers de validation, lors de l'assemblée générale de la FQDE, tenue le 30 mai 2014.

Un remerciement tout spécial à Mme Lorraine Normand-Charbonneau, présidente de la FQDE, pour son soutien et son ouverture, tout au long du processus de recherche et de consultation, ainsi qu'à Mme Francine Gilbert, adjointe à la présidence, pour son appui technique.

NOTE

Ce document se veut une version abrégée. Le rapport d'étude complet est disponible dans l'intranet du site de la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE) <http://fqde.qc.ca>, dans la section *Recherches*.

Au moment du dépôt du rapport d'étude, une démarche d'abolition des directions régionales était amorcée par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS). Dans la même période, le MELS annonçait aussi une modification aux règles budgétaires, pour l'année scolaire 2014-2015. Afin de respecter l'esprit des réponses obtenues aux diverses consultations menées, il a été décidé de conserver intégralement les commentaires des groupes consultés. On trouve ainsi, à travers le document, certains commentaires portant sur le palier régional du système éducatif ainsi que sur les enveloppes budgétaires dédiées à des thématiques prioritaires.

Dans ce document, l'emploi du masculin pour désigner des personnes n'a d'autres fins que celle d'alléger le texte.

PRÉFACE

Les directions d'école jouent un rôle essentiel dans notre système d'éducation, en dépit du fait que celui-ci soit trop souvent sous-estimé. Peut-être cela tient-il à des décennies de forte centralisation, renforçant le même modèle hiérarchique descendant, du MELS à la commission scolaire et de celle-ci aux établissements. Peut-être que le régime de relations du travail a aussi éloigné les directions de la gouvernance du système, dès lors entre les mains du ministère, des commissions scolaires et des grandes fédérations syndicales. Peut-être que la complexité pour les chercheurs d'isoler l'effet direct d'une direction d'établissement sur la réussite des élèves ajoute à la difficile reconnaissance de sa contribution¹.

Pourtant, j'ai la conviction que la rencontre heureuse d'une direction dynamique et d'une équipe-école est l'ingrédient essentiel d'un établissement mobilisé et bien inséré dans sa communauté. Seule une direction inspirée peut transformer un ensemble de classes fermées en un établissement ouvert, intégré et cohérent dans ses actions. Elle seule peut établir des ponts entre l'école et la communauté, tout en délimitant des frontières entre les zones de responsabilité de l'école et de la famille. Elle seule peut et doit être un «*go-between*» entre l'établissement et les politiques de la commission scolaire et du ministère. Une bonne direction est comme un chef d'orchestre qui réussit à rassembler des instrumentistes divers et souvent jaloux de leur indépendance, et à produire avec eux une musique particulière. Un travail exigeant en temps, énergie et vision, plus difficile qu'il n'y paraît à première vue, mais en même temps très emballant pour celles et ceux prêts à en relever les défis et ... en gérer les inévitables frustrations!

Cette étude, pour laquelle il faut féliciter la FQDE, entend réaffirmer la nécessaire participation des directions à la gouvernance scolaire, d'abord et avant tout au niveau de l'établissement, mais aussi en remontant la hiérarchie vers le haut et en s'insérant dans la communauté locale. Celle-ci comprendrait deux grandes dimensions : la dimension opérationnelle et la dimension stratégique. Les deux ont leur spécificité, requièrent des compétences de haut niveau (et donc du développement professionnel continu, l'identification et le partage de bonnes pratiques, de mentorat, etc.), et sont tributaires d'un environnement institutionnel qui n'est pas uniforme d'une commission scolaire à l'autre et qui, de surcroît, est changeant.

Pourtant, même si dans le contexte actuel, la participation des directions à la gouvernance stratégique apparaît de plus en plus nécessaire, l'étude révèle que les directions vivent de plus en plus leur métier comme des exécutants de politiques et de directives venues d'en haut. Leur travail est de plus en plus balisé, pour ne pas dire contraint, notamment par des encadrements juridiques et réglementaires, des instructions ministérielles et des conventions collectives, ainsi que par les exigences de la gestion axée sur les résultats. Les demandes et les pressions se sont aussi, au fil des ans, multipliées et alourdies : celles qui viennent d'en haut, comme celles qui viennent des parents et de la communauté locale. Les politiques décidées en haut se succèdent, s'empilent les unes sur les autres et s'entrechoquent sur le terrain. Elles rivalisent entre elles pour l'attention des directions et posent parfois des dilemmes insolubles. Dans pareil contexte, quelles priorités établir et poursuivre d'une manière un tant soit peu soutenue? À quel saint se vouer?

Un psychologue du travail diagnostiquerait qu'une part importante du travail des directions est «*empêchée*». Cette part est souhaitée, désirée et valorisée, mais elle ne se manifeste pas, ne s'actualise pas, parce qu'un ensemble de contraintes en bloquent l'émergence. Il y a un écart important entre le travail prescrit et manifeste d'une part, et le travail souhaité par les directions, d'autre part. Les directions expriment cela en discutant de leur autonomie professionnelle qui serait amoindrie. Il faut prendre au sérieux cette affirmation et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, parce que l'autonomie professionnelle est une dimension de la satisfaction au travail, essentielle pour des cadres et des professionnels. On fait ce métier en grande partie pour investir de sa personne, de ses valeurs et de son talent, avec une marge de manœuvre que l'on veut la plus significative possible. En second lieu parce que, dans un contexte aux multiples demandes et pressions de toutes sortes, l'autonomie d'une direction

1- La recherche indique un effet indirect. C'est par son action sur le climat et la qualité des rapports entre les acteurs de l'école qu'une direction influe sur la réussite des élèves.

d'école est une condition de son efficacité². Elle ne peut en référer constamment à ses supérieurs, elle doit adapter les règles aux exigences de la situation et du moment, bref, exercer son jugement. Enfin parce que, du moins théoriquement, la gestion axée sur les résultats impose une obligation de réussite aux établissements, tout en les laissant maîtres des «moyens» et des processus. Si, dans son application, la GAR contraint les moyens ainsi que les résultats, alors elle ne peut être qu'insatisfaisante pour les directions. Pourtant, elle pourrait être une occasion de travail autonome.

Ce sentiment de perte d'autonomie est répandu, quoiqu'il varie suivant les commissions scolaires et le type de relation entre l'établissement et le siège social de la commission. On constate que là où la direction générale instaure un climat de confiance dans ses relations avec les directions, celles-ci semblent plus satisfaisantes. On comprend que les directions ne souhaitent pas la disparition des commissions scolaires : elles réclament (depuis très longtemps) davantage de soutien et moins de contrôle, suivant les catégories administratives classiques. Elles reconnaissent l'interdépendance entre l'établissement et la commission scolaire, mais refusent que leur école soit une «succursale» de la commission scolaire, alors qu'elle est le «pivot» du système. Cette vision de plus en plus reconnue, du moins informellement, tarde à se concrétiser de manière tangible, aux dires des directions. Elle est pourtant au cœur de l'avenir de l'école publique, notamment dans les centres urbains où l'éducation se déploie dans des quasi-marchés concurrentiels.

Je signale que les directions d'établissements québécois sont, sur cette question, très proches de leurs collègues canadiens, ainsi que le révèlent deux études récentes³.

Cette part «empêchée» du travail des directions semble davantage liée à la gouvernance stratégique, au sens où l'étude en parle, qu'à la gouvernance opérationnelle. Ce n'est pas que la gouvernance opérationnelle ne comporte pas de contraintes, au contraire, c'est surtout que la gouvernance opérationnelle accapare le temps et l'énergie dès lors en quantité insuffisante pour la gouvernance stratégique. C'est donc au plan stratégique que le bât blesse davantage, dans la mesure où l'évolution des quinze dernières années, après avoir fait miroiter une certaine «décentralisation» vers les établissements, a pris une direction contraire. La gouvernance stratégique est aussi problématique dans la mesure où elle exige des compétences «politiques» au sens noble du terme, celles qui permettent de faire converger des acteurs différents – des enseignants, des parents, des professionnels, etc. – sur une vision du développement de l'établissement, sur des priorités d'action précises, et sur des dispositifs et outils de reddition de comptes. On ne transforme pas une école en communauté d'apprentissage professionnelle durable sans posséder de grandes qualités de leader et de visionnaire.

La bonne nouvelle, c'est que les directions interviewées dans le cadre l'étude désirent développer cette gouvernance stratégique. Elles ne la fuient pas, au contraire. Dans le cadre de l'étude, elles en identifient les conditions et souhaitent un développement professionnel pertinent. Elles semblent donc prêtes à prendre la place qu'elles jugent leur revenir. Leur fédération fait écho à cette volonté. Tout cela est de bon augure pour l'école publique du Québec.

Claude Lessard, professeur émérite, Université de Montréal.
Président du Conseil supérieur de l'éducation du Québec.

2- Dans un tel contexte, on ne peut attendre des directives et des règles de la pyramide administrative; processus trop long et trop uniforme dans son résultat, inadapté aux contextes locaux. Prenons comme exemple, la loi et les directives qui en découlent, sur le harcèlement à l'école. Bel exemple de cercle vicieux bureaucratique!

3- Voir CAP (2014). *The Future of Principals in Canada, a National Research Study*, Edmonton, Alberta Teachers' Association. Voir aussi : Cattonar, B., Lessard, C., Blais, J-G. et al. (2007). *Les directeurs et les directrices d'école au Canada : contexte, profil et travail. Enquêtes pancanadiennes auprès des directions et des enseignants d'écoles primaires et secondaires (2005-2006)*. Montréal, CRIFPE et Chaire de recherche du Canada sur les personnels et les métiers de l'éducation.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	4
Table des matières	6
1. Regard sur la gouvernance scolaire : une étude souhaitée	7
2. Méthodologie mise en œuvre	9
3. Administration, gestion ou gouvernance?	10
4. Pour une définition de la gouvernance scolaire	11
5. Pour une gouvernance opérationnelle et stratégique	13
6. Gérer ou piloter?	14
7. Conditions de réalisation de la gouvernance scolaire	14
8. Pour une gouvernance scolaire à géométrie variable et non un modèle unique	15
9. Quelques faits saillants des résultats de consultation	16
10. Principes directeurs de la gouvernance scolaire	21
Mot de la fin	22

1. REGARD SUR LA GOUVERNANCE SCOLAIRE : UNE ÉTUDE SOUHAITÉE

Ce document présente une synthèse de la démarche réalisée dans le cadre de l'étude sur la gouvernance scolaire au Québec. Ce projet est né d'une volonté de la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE) de se pencher sur des questions liées au mode de gouvernance qui prévaut actuellement dans le système éducatif. Plus spécifiquement, il émerge d'un esprit d'initiative tendant à rechercher des solutions susceptibles d'améliorer la situation vécue par les directions d'établissement d'enseignement de nombreux pays, par le partage des expériences d'ici et d'ailleurs.

L'étude a donc été conçue selon une approche **« par et pour les directions et directions adjointes d'établissement d'enseignement »**, et ce, dans l'optique de proposer des pistes de développement, **pour promouvoir la prolongation du processus de décentralisation du système éducatif et de sa gestion**. Les visions et les expériences mutualisées d'une équipe de praticiens ont permis d'enrichir la vision globale et de valider chacune des phases entreprises, afin d'assurer la pertinence et la cohérence de l'étude. Celle-ci s'est déroulée du mois d'octobre 2013 au mois de juin 2014.

Le public ciblé par les consultations était composé des membres de la FQDE exclusivement, représentant la majorité des associations de la Fédération, les divers types de programmes enseignés et les divers ordres d'enseignement : préscolaire, primaire, secondaire, formation générale des adultes et formation professionnelle et technique. Les consultations nous ont permis de valider le modèle de gouvernance scolaire qui avait été présenté en version préliminaire au sein du questionnaire de l'enquête élargie. Dans le document intégral, on trouve les sections suivantes :

- **La première section** du rapport présente un modèle adapté du concept de gouvernance scolaire, répondant à la vision et aux priorités exprimées par les directions consultées. Il s'agit du cadre conceptuel de l'étude, où le terme gouvernance devient synonyme de gouvernance de proximité. Celle-ci va de pair avec la reconnaissance de l'importance de la fonction de direction et de la valorisation de la profession, tout comme de la réussite des milieux scolaires ;
- **La deuxième section** du document intégral s'interroge sur le rôle associé à la fonction de direction d'établissement, partant des écrits (textes législatifs notamment), en comparaison avec le rôle que les directions elles-mêmes considèrent comme manifeste (réel) et celui qu'elles souhaitent faire valoir ;
- **La troisième section** présente, de façon intégrée, les résultats de l'enquête et des séminaires de convergence, réalisés autour de questions et d'énoncés sur les volets suivants : I) l'identité des participants et les caractéristiques de leur(s) établissement(s); II) le cadre législatif et réglementaire; III) le concept de gouvernance scolaire; IV) les capacités de pilotage et; V) les conditions de réalisation de la gouvernance scolaire ;
- **La quatrième section** fait émerger des principes directeurs, pour fins de développement et d'implantation d'une bonne gouvernance scolaire. On y discute des principes qui ont été au cœur des réflexions et des échanges, tout au long de cette étude, et présentés dans cette version abrégée.

Finalement, l'étude a permis de dresser une série d'actions à mener par la FQDE et ses membres, en vue de promouvoir cette gouvernance de proximité.

Ces actions proposées ont été réparties selon trois pôles :

- **Pôle 1 - Sensibilisation et formation autour du concept de gouvernance scolaire et du contexte d'implantation** : Les actions proposées concernent la mise en œuvre d'activités de communication, en lien avec les résultats de l'étude. Elles visent également la promotion de la gouvernance scolaire et l'adaptation de certains services ;
- **Pôle 2 - Capacités à développer pour la mise en œuvre d'une bonne gouvernance scolaire** : Au regard des capacités sous-tendant le changement, il s'agit ici de contribuer à l'avancement de la profession et de la gouvernance de proximité, simultanément. Certaines activités sont proposées, afin de mettre à la disposition des membres des options pragmatiques de transformation des pratiques, en faveur de l'implantation d'une bonne gouvernance scolaire ;
- **Pôle 3 - Conditions de mise en œuvre d'une bonne gouvernance scolaire** : Finalement, puisque la gouvernance scolaire se concrétisera avec les transformations organisationnelles et institutionnelles, des actions sont proposées dans le but de stimuler la réflexion et la modélisation, puis de dégager les recommandations à communiquer auprès des partenaires du système éducatif, à travers la promotion de la gouvernance scolaire.

Ces pistes ont été formulées afin d'orienter les actions de la FQDE, partant de sa mission et des services offerts aux membres.

Les parties qui suivent présentent quelques extraits du rapport original.

2. MÉTHODOLOGIE MISE EN ŒUVRE

L'étude sur la gouvernance scolaire au Québec fait preuve d'innovation en soi, puisqu'elle a été réalisée en collaboration avec une équipe-noyau de dix (10) directions d'établissement d'enseignement, membres de la FQDE et de l'AQDER. Il s'agissait de réaliser l'étude, avec et pour les directions et directions adjointes d'établissement d'enseignement, et ce, dans l'optique de proposer des pistes de développement, pour faciliter la prolongation du processus de décentralisation du système éducatif et de sa gestion.

La démarche méthodologique s'est déclinée en cinq principales phases :

- I. Revue documentaire avec l'équipe-noyau, sur le thème de la gouvernance scolaire et de la gestion à un niveau plus local ;
- II. Définition d'un modèle initial de gouvernance scolaire et de principes directeurs (cadre conceptuel), pour fins de consultation ;
- III. Consultation élargie, à l'aide d'un questionnaire à compléter en ligne (mars 2013), auquel plus de 439 personnes ont répondu ;
- IV. Validation et précision du modèle, à l'aide de séminaires de convergence réalisés le 30 mai 2014, regroupant plus de 125 participants, lors de l'assemblée générale annuelle de la FQDE ;
- V. Élaboration du rapport final, incluant des principes directeurs, pour la promotion d'un nouveau mode de gouvernance et d'un plan d'action pour la FQDE.

Le rapport d'étude débouche ainsi sur des principes directeurs (ou pistes de développement), pour l'implantation d'un modèle de gouvernance scolaire. Celui-ci s'inspire de pratiques de gestion gagnantes et d'innovations en la matière, pour fins d'ancrage des transformations proposées par les membres. Les pistes de développement vont dans le sens des visées déjà émises par le MELS en matière de décentralisation et de gouvernance de proximité.

La figure qui suit présente le fondement de l'étude sur la gouvernance scolaire :



Bien que l'étude ne prétende pas faire l'inventaire des pratiques et des innovations dans le contexte actuel, quelques exemples sont rapportés, afin de situer les perspectives de développement de la gouvernance scolaire, selon le modèle proposé et adopté par les membres de la FQDE.

3. ADMINISTRATION, GESTION OU GOUVERNANCE ?

L'administration classique des systèmes éducatifs renvoie à la notion de « *fonction de travail* » où gérer les affaires publiques implique de suivre les directives d'un état ou d'un gouvernement, c'est-à-dire des structures supérieures et intermédiaires dans un organigramme organisationnel. L'acte d'administrer réfère dans les esprits à un mode de gestion descendant ou « *top-down* » ou à l'exécution de commandes. Toutefois, il y a de sérieux défis à gérer un établissement d'enseignement, où les milieux socioéconomiques d'un territoire donné sont diversifiés, et ce, au sein d'une même région, tout comme la complexité des problématiques existantes. Appliquer des procédures génériques, ne répond pas toujours aux besoins.

La gestion des services éducatifs publics suppose que soit installée d'abord une bonne communication avec les parties prenantes, incluant des périodes de négociations des priorités, puis des modes de fonctionnement aux stratégies rassembleuses et porteuses, et ce, avant même de penser à opérer des services éducatifs. **Autrement dit, diriger une école ou un centre de formation va bien au-delà de l'acte d'exécuter des directives, sans pouvoir les confronter aux réalités vécues sur le terrain et, au besoin, les remettre en question, voire proposer des solutions.**

Les solutions clés en main n'existent pas toujours ou ne sont pas nécessairement adaptées, lorsque vient le temps de régler un problème, qu'il soit de nature structurelle, économique, environnementale, sociale ou éducative. La gestion stratégique nécessite parfois d'innover, et forcément de sortir des règles et des normes établies. Elle implique donc souvent d'initier de nouvelles pratiques, voire d'innover dans son milieu. Si l'innovation est en soi un processus de création de valeur, partant d'un produit, d'un procédé ou simplement d'une idée, elle s'applique aussi aux pratiques professionnelles. De nouvelles pratiques mises de l'avant, pour qu'elles soient perçues comme une innovation par un milieu concerné, doivent d'abord être intégrées et suivies de résultats : le rehaussement de la situation de travail, l'amélioration des conditions d'apprentissage ou de la vie en général au sein de l'établissement. L'innovation, pour en être une, devrait accroître le rendement et la performance d'une organisation ou, à tout le moins, satisfaire un besoin particulier de sa population. Une nouveauté ne passe pas si facilement au stade d'innovation. Un changement devrait être perçu par les premiers concernés!

Or, comment faire, si l'idée de se démarquer ou de faire différemment les choses, est perçue comme une dérogation aux règles ou encore comme de la « *délinquance créative* », même si le qualificatif y est finalement associé pour réduire le symbole négatif derrière le terme de délinquance. Qui plus est, une innovation implique aussi une gestion stratégique du changement, à introduire et à conduire, jusqu'à ce que la nouveauté soit perçue comme une norme. La gestion nécessite de réfléchir sur la pratique et sur le fonctionnement d'une organisation, et d'entrevoir ce qui peut faire avancer un milieu, compte tenu de ses spécificités.

Si la gestion met souvent l'accent sur les dimensions techniques et instrumentales de la direction d'une organisation, **la gouvernance, quant à elle, met sans contredit l'accent sur l'ouverture de l'école et des systèmes éducatifs.** La démocratisation de l'éducation passe par la participation des parties impliquées : les partenaires internes tels que les équipes de travail, les comités particuliers et le conseil d'établissement, puis les partenaires externes, tels que les organisations communautaires, les organisations publiques, les regroupements de parents, etc. Celle-ci demande une gestion axée sur la gouvernance, même si cette gouvernance se situe à un niveau local. L'école peut s'ouvrir aux partenaires verticaux – ceux du système éducatif – ainsi qu'aux partenaires horizontaux, c'est-à-dire la communauté environnante de l'école.

4. POUR UNE DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE SCOLAIRE

Le terme gouvernance met de l'avant l'idée de la décentralisation des pouvoirs, de la participation des parties prenantes, de la gestion démocratique et transparente et donc de l'autonomie, du leadership et de la reconnaissance de la compétence des dirigeants au niveau local. On parle donc du niveau de l'établissement d'enseignement dans un système éducatif. L'introduction de Wikipédia sur la gouvernance illustre bien ce qui est attendu par les milieux scolaires d'aujourd'hui :

« Chez la plupart de ceux qui, dans le secteur public ou privé, emploient ce mot, il désigne avant tout un mouvement de « décentrement » de la réflexion, de la prise de décision et de l'évaluation, avec une multiplication des lieux et acteurs impliqués dans la décision ou la coconstruction d'un projet. Il renvoie à la mise en place de nouveaux modes de pilotage ou de régulation, plus souples et éthiques, fondés sur un partenariat ouvert et éclairé entre différents acteurs et parties prenantes, tant à l'échelle locale que mondiale et nord-sud ».

De plus, on ajoute que :

« La bonne gouvernance vise à rendre l'action publique plus efficace et proche du bien public et de l'intérêt général, et donc plus légitime ».

Cette finalité de la gouvernance dans le secteur de l'éducation se rapproche du vécu scolaire, qui ne peut être considéré comme étant en vase clos. La gestion ne peut être traitée de manière uniforme, partout au sein d'une même région. Si l'école est unique, son pilotage en vue d'une bonne gouvernance est aussi unique. La gestion stratégique se rapproche d'un réel pilotage, ou encore d'une gestion axée sur la gouvernance. Le qualificatif « *stratégique* » renforce l'idée que la gestion devrait prendre en considération des dimensions au-delà des opérations liées à la gestion de l'établissement en tant que telle.

Parmi les définitions intéressantes et applicables à la gouvernance scolaire, on relève celles qui suivent.

Pour les uns, la gouvernance dépend des pouvoirs concédés par la décentralisation des systèmes de gestion d'une institution :

« ... la gouvernance au niveau macro, c'est-à-dire quand elle est appliquée à un système éducatif, se réfère à sa décentralisation, à son organisation, à ses modes de gestion et d'administration. Elle implique la responsabilité des parties prenantes et pose la question de la redistribution interne du pouvoir de décision qui est décentralisé de l'administration centrale vers les collectivités locales ou vers l'école ».⁴

Pour les autres, la gouvernance implique la reddition de comptes et la gestion transparente, mais aussi les professionnels en tant que principaux acteurs sur le terrain :

« La gouvernance scolaire suppose la transparence dans la gestion des données et la mise en œuvre des politiques. Elle signifie également la confiance faite aux acteurs de terrain et « (...) un droit de regard et d'actions sur les projets et les systèmes qui les portent par ceux qui en sont à l'origine, qui les ont missionnés ou encouragés, qui agissent en conséquence, qui attendent les résultats » ».⁵

4- Tete, K., *Gouvernance scolaire au Togo. Intelligibilité des pratiques des acteurs et nouveau paradigme d'intervention*, Thèse de doctorat, Université de Lleida 2012, p. 25.

5- Idem, intégrant une citation de Bouvier, A., *La gouvernance des systèmes éducatifs*, PUF (Politiques d'aujourd'hui), Bernard Toulemonde, Paris, 2007, p. 35.

Finalement, il est intéressant que la notion de bonne gouvernance reprenne parfois les conditions de réalisation des innovations et du projet spécifique de l'école. Il s'agit de la professionnalisation des acteurs et de la place que l'on doit céder à la créativité :

« La bonne gouvernance est celle qui, prenant appui sur l'évaluation, encourage l'innovation, accroît la performance des écoles, en leur assurant les marges d'autonomie dont ils (les acteurs) ont besoin. La gouvernance scolaire suppose que les différents acteurs, nombreux et motivés, se mettent en lien dans un projet collectif, au sein d'un établissement scolaire donné car « la fécondité de l'école repose sur la capacité d'initiative des acteurs, sur leur compétence et la latitude qu'ils ont de définir leurs objectifs » ».⁶

L'étude a été ponctuée de diverses formes de consultation, dont l'une par enquête. Les représentations des directions interrogées ont permis de mettre en relief certaines préoccupations. À des fins pratiques, il a été proposé une définition émergente de ces consultations :

On peut définir la gouvernance scolaire comme étant une gouvernance de proximité.

La gouvernance scolaire implique qu'elle se réalise à travers un système de gestion décentralisé où la régulation conjointe prend place entre les structures des divers paliers, incluant le niveau local. Elle permet ainsi un équilibre entre les mouvements ascendants et descendants du système de gestion. Elle mise sur la professionnalisation, l'autonomisation et la responsabilisation des acteurs locaux de l'éducation. Elle oriente la mission de l'établissement autour de l'éthique, de la participation de la communauté, de l'équité et de la transparence, de l'innovation ainsi que du développement durable. **Elle permet à l'établissement de se donner sa propre couleur, partant d'une mission commune – celle du système d'éducation - et d'une vision génératrice d'actions – celle de l'équipe-école, afin de répondre aux besoins des élèves, et ce, en fonction des spécificités de chaque milieu.**

Si le système éducatif est passé du paradigme de l'enseignement à celui de l'apprentissage où l'élève est au centre des préoccupations, le système de gestion doit également passer du paradigme descendant à celui d'ascendant, où l'établissement d'enseignement est au centre des préoccupations. **En ce sens, la direction d'établissement est au cœur de la mission éducative et est la mieux située pour piloter, selon une vision rassembleuse, la mise en place des conditions optimales de la réalisation de cette mission qui lui est confiée.**

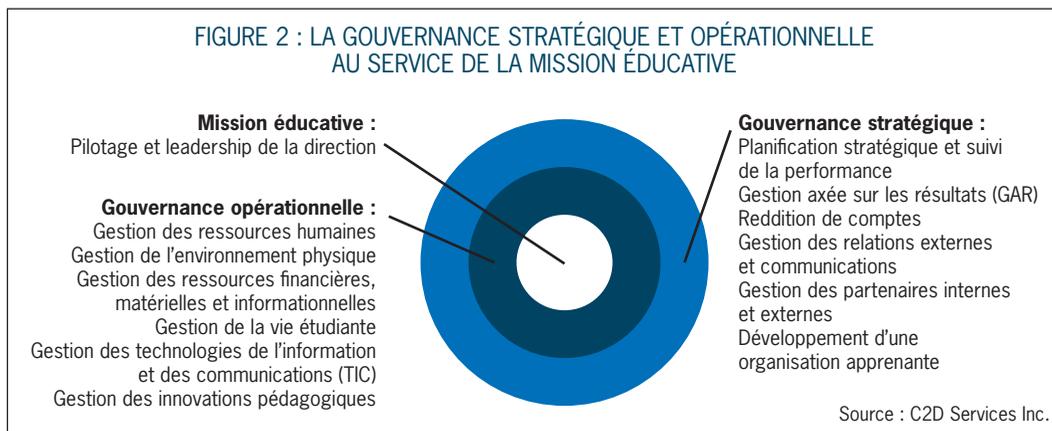
Lorsqu'on analyse les textes législatifs, on se rend compte que le rôle et les responsabilités relatifs à la fonction de direction d'établissement ne sont pas éloignés de cette définition. C'est parfois l'interprétation qu'on en fait ou leur mise en application qui peut rendre divergent, l'écrit de la pratique.

5. POUR UNE GOUVERNANCE OPÉRATIONNELLE ET STRATÉGIQUE

Le pilotage efficace d'une école, plus spécifiquement de celle ouverte sur son environnement et sa communauté, comporte la mise en œuvre de deux types de gouvernance intégrée : la gouvernance opérationnelle et la gouvernance stratégique, ayant comme priorités la mission éducative en général et la mission de l'école en particulier. Plus précisément :

- La **gouvernance opérationnelle** réfère à la structure de pilotage de l'organisation. Elle offre un pont entre l'organisation et son environnement et permet l'injection de nouveautés et de connaissances en provenance de l'extérieur. Elle se concentre sur les processus d'opérations, avec comme résultat visé la réussite de son projet éducatif et comme finalité la réussite des élèves. **Elle est prise en charge par l'équipe de direction de l'organisation, c'est-à-dire l'école ;**
- La **gouvernance stratégique** s'inspire de la gouvernance éthique et démocratique. Elle implique l'existence et le pilotage de structures formelles constituées d'acteurs désignés ou élus par les membres de l'organisation dans le but de les représenter. Elle est, en soi, l'expression de décisions collectives (conseil d'établissement ou comité de gestion scolaire). Elle se concentre sur le décloisonnement de l'école par rapport à son environnement et se questionne constamment sur le fonctionnement du système éducatif dans lequel elle s'inscrit. Finalement, elle se préoccupe de l'état de réalisation de sa mission, puis des enjeux et défis du milieu spécifique dans lequel elle se situe.

Ainsi, la gouvernance opérationnelle peut prendre place à l'aide d'une gestion plus traditionnelle de l'établissement d'enseignement. C'est la gestion qui est davantage visée par le développement de compétences de base des directions. Un peu comme l'enseignant portera davantage son attention sur la maîtrise de son acte d'enseignement, en début de carrière, une direction sera aussi préoccupée par la maîtrise de sa fonction de travail. Avec l'expérience, la direction sera amenée à poser un regard qui va au-delà du fonctionnement opérationnel de son établissement. Elle se concentrera davantage sur la qualité des services offerts par son établissement et aura un souci de promouvoir et de soutenir l'innovation. Pour ce faire, une vision stratégique prend place, tout comme les actions stratégiques. La figure qui suit présente les volets de la gouvernance, au service de la mission éducative :



6. GÉRER OU PILOTER ?

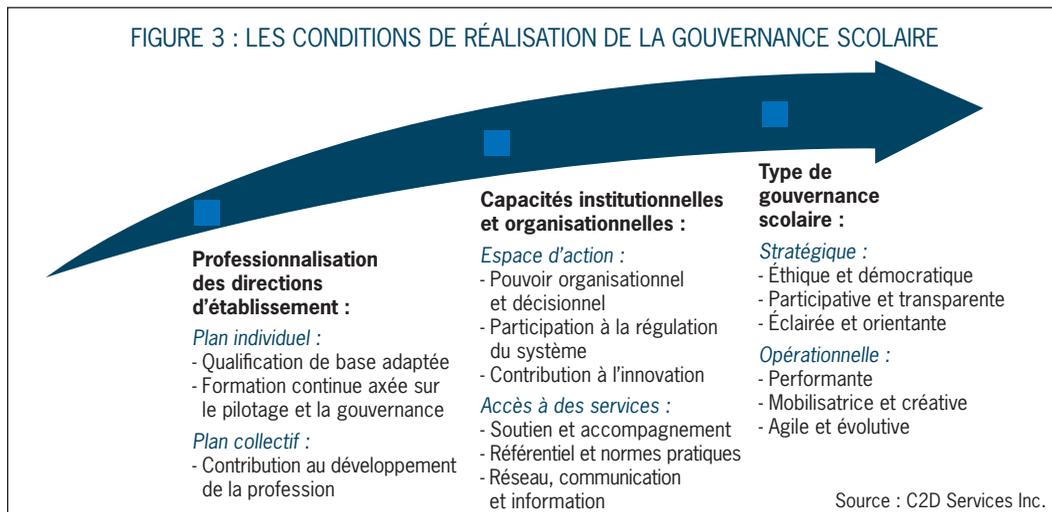
Gérer comporte des rôles de divers types : décisionnel, organisationnel, interpersonnel, informationnel et parfois même formatif. La gestion permet de mettre à terme un projet ou d'assurer le fonctionnement d'un service ou d'une organisation. Une gestion stratégique, quant à elle, se fonde sur le choix des orientations et des options de mise en œuvre du projet, du service ou de l'organisation, afin d'optimiser les chances de réussite. **Une gestion axée sur la gouvernance** prend en compte le contexte plus large de réalisation, où l'on considère la participation des partenaires et de la population scolaire dans les décisions, avec les avantages et les défis que cela peut poser.

Si l'on constate que c'est le type de gestion qui fait émerger une réelle gouvernance scolaire, la gestion stratégique se concentre sur la mission collective et inclut un mode de fonctionnement participatif et transparent. **Gérer stratégiquement, ouvertement, inclusivement, démocratiquement, par exemple, c'est piloter, voire gouverner.** Cela va au-delà de mener des opérations dans un poste administratif. Pour gouverner, il faut avoir un sens du pilotage d'une organisation ouverte sur son environnement et sa communauté.

7. CONDITIONS DE RÉALISATION DE LA GOUVERNANCE SCOLAIRE

Certaines conditions sont préalables pour la mise en œuvre d'une gouvernance scolaire. Si le leadership de la direction d'établissement est jugé prioritaire dans la mise en œuvre de la gouvernance, celle-ci ne pourra se manifester que dans un système dynamique à instaurer à tous les niveaux, vertical et horizontal. **Il va sans dire que la prolongation du processus de décentralisation est avant tout une condition de réalisation de la gouvernance scolaire,** en plus des autres conditions illustrées ci-après :

FIGURE 3 : LES CONDITIONS DE RÉALISATION DE LA GOUVERNANCE SCOLAIRE



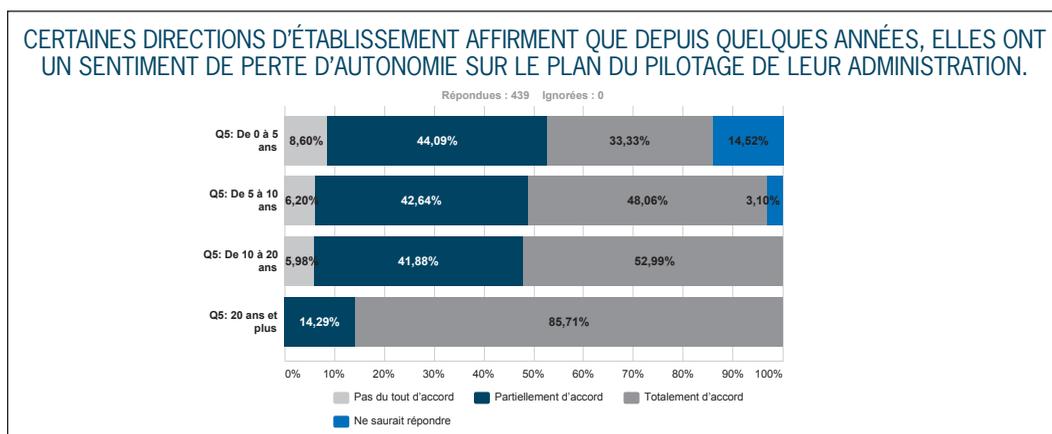
8 ■ POUR UNE GOUVERNANCE SCOLAIRE À GÉOMÉTRIE VARIABLE ET NON UN MODÈLE UNIQUE

La gouvernance peut être décrite sur le plan conceptuel, mais elle peut difficilement être conduite dans une loi, puisque qu'il ne peut y avoir de modèle unique. Chaque direction d'établissement doit nécessairement tenir compte de la mission éducative et de la mission plus spécifique de l'organisation, selon le cadre réglementaire. Les meilleures conditions doivent être réunies, en considérant la culture organisationnelle préexistante et les capacités dont l'organisation dispose, telles que les compétences individuelles et collectives. Ce contexte d'intervention sera géré, selon les problèmes auxquels l'organisation est confrontée, les défis à relever et les priorités fixées. Il sera aussi géré en fonction des relations établies entre l'organisation et les autres instances du système éducatif, puis en fonction de la population desservie et de son contexte socioéconomique.

Si la gouvernance opérationnelle tend vers une gestion performante de l'établissement d'enseignement, elle pourra démontrer une dominante différente, selon le milieu et le style de gestion adopté, puisque la gestion sera mobilisatrice et créative, puis agile et évolutive. Elle prendra ainsi la couleur locale. De la même façon, la gouvernance stratégique pourra prendre une forme différente, d'un milieu scolaire à l'autre.

9. QUELQUES FAITS SAILLANTS DES RÉSULTATS DE CONSULTATION

Une enquête a été réalisée en mars 2013, afin de sonder les perceptions et les représentations des directions d'établissement, sur la situation de la gouvernance scolaire. Un questionnaire en ligne a été complété par plus de 439 personnes. Cette période de consultation s'est ensuite prolongée avec des séminaires de convergence réalisés le 30 mai 2014, regroupant plus de 125 participants, lors de l'assemblée générale annuelle de la FQDE. Toutes les associations de directions membres de la FQDE sont représentées par les répondants.



Concernant la perception que les directions ont par rapport à leur autonomie, l'enquête démontre que celles-ci ont un sentiment de régression depuis quelques années, ayant ainsi une répercussion sur le pilotage de leur organisation. Plus de 42,60% sont partiellement d'accord et 43,28% totalement d'accord, sur ce sentiment de perte d'autonomie.

Il est intéressant de noter que l'âge des répondants (ou la somme des années d'expérience) renforce ce sentiment de perte d'autonomie. En effet, le taux de répondants en accord avec cette affirmation est de 85,71% chez les directions les plus expérimentées (20 ans et plus d'expérience). Malgré tout, les répondants affirment que le personnel de direction est en mesure de proposer les améliorations nécessaires pour assurer une réelle gouvernance de proximité.

Les participants consultés admettent que tout le domaine opérationnel est actuellement prépondérant : « Tous les dossiers qui nous arrivent occupent trop de place et nous empêchent de devenir des leaders. Notre travail serait beaucoup plus porteur de sens, si l'on concentrait davantage notre énergie dans les aspects stratégiques. Nous sommes des gérants et ce n'est pas ce qu'on veut faire ». Pour eux, l'autonomie serait littéralement écrasée par la reddition de comptes et le sens de l'initiative ne serait pas toujours bien perçu, d'où l'impression d'un manque de confiance à leur égard. « Nous sommes devenus des techniciens de l'éducation ».

Plus de 93,39% des directions consultées croient aussi que leur corps professionnel doit être davantage partie prenante de la définition, voire de la redéfinition des processus de travail et de régulation au sein du système éducatif. Les cinq (5) éléments les plus prioritaires en vue d'une implantation de la gouvernance scolaire, selon l'ensemble des directions consultées, sont :

- l'espace pour l'autonomie, le leadership et la créativité au niveau local ;
- le traitement équitable et la transparence dans l'ensemble du système éducatif ;
- la décentralisation des pouvoirs et la création d'un espace de pilotage au niveau local ;
- le rapprochement des services éducatifs de l'établissement scolaire et de son milieu de vie (services de proximité) ;
- le consensus sur les rôles et responsabilités des structures et des gestionnaires.

De façon générale, si les directions se sentent plus enclines à réussir une bonne gouvernance opérationnelle, selon la définition qui en est donnée, il existe davantage de zones d'ombre, en ce qui a trait à la gouvernance stratégique qui fait appel à des conditions de réalisation et certaines habiletés qui sont moins disponibles à l'heure actuelle.

Répondant : « Une ambiguïté est présente entre les articles de lois et l'application dans les milieux. Une imputabilité de moyens pour les enseignants mais une imputabilité de résultats dans la convention de gestion et de réussite éducative. La gestion axée sur les résultats, d'accord, mais avec quelle compréhension et quels outils? Il faudrait préciser les rôles et les fonctions des divers intervenants du milieu scolaire, les outils à exploiter et leur imputabilité au regard de la loi. »

D'ailleurs, le terme « stratégie » est plus souvent qu'autrement associé aux structures d'encadrement qu'à l'établissement. Malgré tout, l'étude démontre le positionnement des directions en faveur de l'amorce d'un changement, en vue de l'implantation d'une gouvernance de proximité :

- plus de 81,09% des répondants croient que le contexte de l'étude est une opportunité de revoir les rôles et les responsabilités, puis de hiérarchiser les activités par priorité ;
- plus de 94,76% des répondants affirment que le sens du leadership est prioritaire chez le gestionnaire stratégique ;
- les directions adhèrent au fait qu'il ne s'agit pas de tout faire soi-même, mais bien de piloter son organisation et son équipe (94,08%) ;
- l'idée que la gouvernance scolaire devrait permettre de se rapprocher du vécu scolaire, est affirmée à 87,70% chez les directions ;
- plus de 87,70% des répondants croient que le style de gouvernance doit être adapté aux besoins du milieu scolaire et à son évolution ;
- plus de 84,97% des répondants sont d'avis que la gestion stratégique implique parfois d'innover et donc de sortir des règles et des normes établies, ce qui implique d'initier de nouvelles pratiques sur le terrain ;
- plus de 78,36% des directions considèrent que l'autonomie n'exclut pas la nécessité ou le besoin d'encadrement et d'appui en provenance de leur commission scolaire ;
- plus de 90,89% des répondants ne croient pas ou croient partiellement que les directions ont suffisamment de marge de manœuvre dans leur gestion, pour être efficaces et jouer leur rôle de leader, au-delà de la gestion purement administrative.

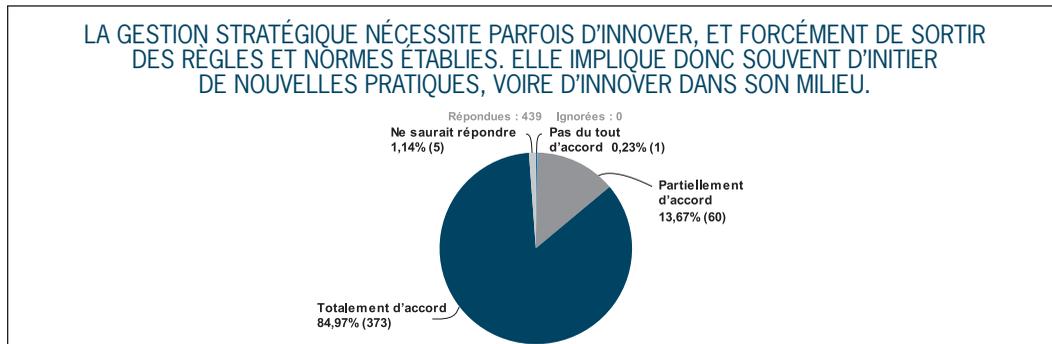
Concernant le mode de gestion adopté par les commissions scolaires, 85,8% des répondants pensent totalement ou en partie qu'il est très variable d'une région à l'autre, ce qui a pour effet de laisser des marges de manœuvre différentes d'un établissement à l'autre. Pour cette raison, plus de 99,89% des répondants affirment qu'il est important d'identifier les pratiques gagnantes, en matière de gestion et d'innovations, dont les gestionnaires de tous les niveaux pourraient s'inspirer, pour définir un modèle de gouvernance qui convienne à l'ensemble des parties prenantes.

Les participants rappellent que la stratégie vise davantage la planification à long terme, alors que l'opérationnel est surtout dans le court terme :

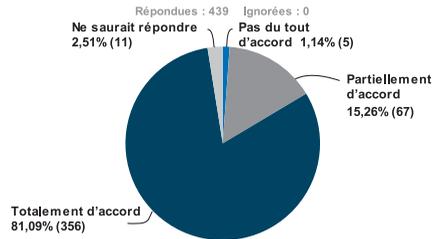
« Dans le contexte actuel, il est clair et normal que la personne qui a de la vision a peu de temps, car trop occupée par les opérations. Avec nos différents réseaux (ex : ceux des secteurs, certains comités stratégiques de la commission scolaire, ceux des partenaires ou des comités de notre communauté), il est normal que nous soyons des gestionnaires avec des niveaux de responsabilités qui vont au-delà de notre école ». La vision donne aussi un sens à l'opérationnel, toujours selon les participants : « Si on veut avoir de l'influence dans le système, on doit prendre sa place, être au cœur du système, s'investir et siéger dans les comités stratégiques, afin d'influencer et de faire comprendre, mais aussi mieux connaître le contexte d'ensemble et les pistes de solutions ».

Les participants ont nommé des actions liées à différentes activités où ils se sentent proactifs. On note, entre autres, un rôle jugé essentiel, sur le plan de la formation continue de l'équipe-école et de la mobilisation du conseil d'établissement. On y mentionne aussi des activités d'analyse de situation en vue de l'élaboration de la convention de gestion, la concertation avec l'équipe-école pour l'établissement d'un plan stratégique, l'avancement de la stratégie pédagogique, l'orientation à l'aide de la formulation de la mission, des valeurs et de la vision à mettre de l'avant ainsi que l'information à livrer auprès des parents et de la communauté environnante de l'école. Les directions proposent de mettre en lumière les actions constructives de certaines commissions scolaires qui alimentent très bien la relation avec les directions : *« Il y a des pratiques gagnantes et certains directeurs de service se déplacent et se rendent dans les écoles. Nous devons aussi les inviter et leur demander de venir dans nos écoles, pour constater le réel. On arrive à régler des choses, à solliciter les appuis pertinents, à revenir sur la notion de service et à ramener l'élève au centre des actions. »*

Dans le même sens, il est admis par 84,97% des répondants **que la gestion stratégique implique parfois d'innover et donc de sortir des règles et des normes établies, ce qui implique d'initier de nouvelles pratiques sur le terrain :**

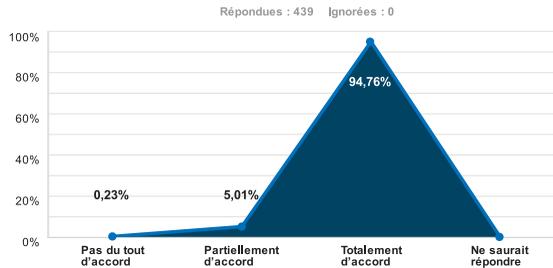


L'ADOPTION D'UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE DANS LE SYSTÈME ÉDUCATIF
DONNERAIT L'OCCASION DE REVOIR LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS ET DE HIÉRARCHISER
LES TÂCHES PAR PRIORITÉ PLUTÔT QUE DE LES ALOURDIR.

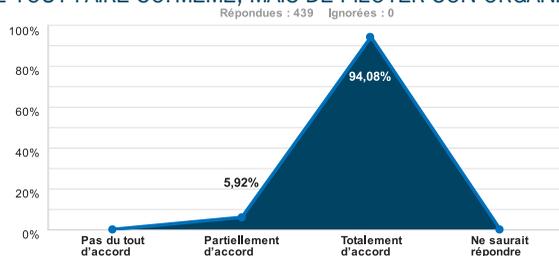


Les répondants affirment que le sens du leadership est prioritaire chez le gestionnaire stratégique (94,76%). Ils adhèrent aussi à l'idée que le leadership est une question de direction d'équipes de travail chargées de mettre en œuvre des opérations et de les faire progresser vers des résultats. Il ne s'agit pas de tout faire soi-même, mais bien de piloter son organisation et son équipe, de l'avis de plus de 94,08% des répondants.

LE SENS DU LEADERSHIP EST PRIORITAIRE PARMIS LES CAPACITÉS ATTENDUES
CHEZ LE GESTIONNAIRE STRATÉGIQUE.

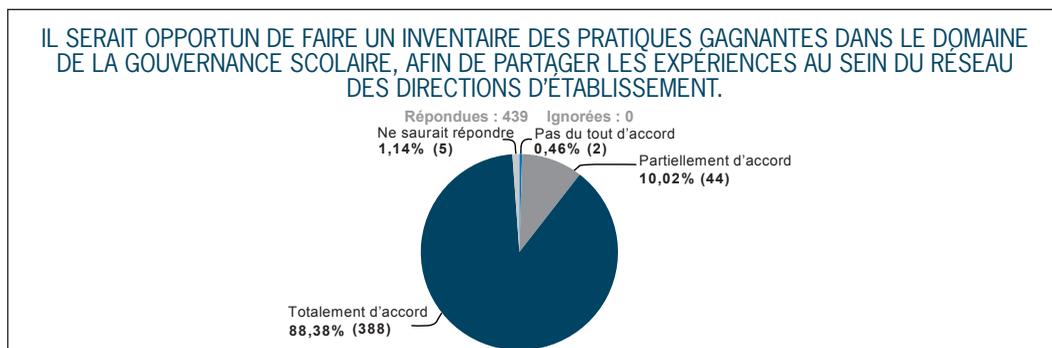
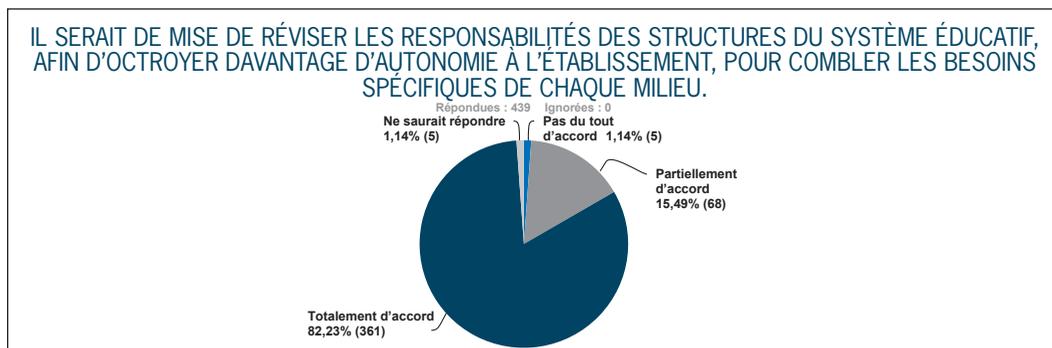


J'ADHÈRE À L'IDÉE QUE LE LEADERSHIP CONSISTE À DIRIGER DES ÉQUIPES DE TRAVAIL CHARGÉES
DE METTRE EN ŒUVRE DES OPÉRATIONS ET À LES FAIRE PROGRESSER VERS DES RÉSULTATS.
IL NE S'AGIT PAS DE TOUT FAIRE SOI-MÊME, MAIS DE PILOTER SON ORGANISATION ET SON ÉQUIPE.



Pour les participants, il y aurait lieu de s'inspirer du mode de fonctionnement des établissements du secteur de la formation professionnelle et technique, pour renforcer la gestion au secteur général, puisque dans une même commission scolaire, les participants notent des divergences. Les directions mériteraient de se former pour mieux connaître ce qui relève des structures intermédiaires et ce qui peut relever d'elles-mêmes. Les rôles et responsabilités entre les structures devraient être précisés et diffusés, toujours selon eux.

Dans le domaine professionnel et organisationnel, plus de 90,89% des répondants affirment qu'il est important d'identifier les pratiques gagnantes en matière de gestion ainsi que les innovations, dont les gestionnaires de tous les niveaux pourraient s'inspirer, pour définir un modèle de gouvernance qui convienne à l'ensemble des parties prenantes. D'ailleurs, plus de 82,23% des participants sont totalement d'accord (97,72% si on ajoute ceux qui sont en partie d'accord), sur l'importance de réviser les responsabilités des structures du système éducatif, afin de mieux répondre aux besoins spécifiques de chaque milieu, ceci en déléguant plus de pouvoir aux établissements, pour les rendre davantage autonomes.



Aussi, pour l'ensemble des personnes consultées, celles-ci jugent qu'il serait opportun de faire un inventaire des pratiques gagnantes dans le domaine de la gouvernance scolaire spécifiquement, afin de partager les expériences au sein du réseau des directions d'établissement. À ce sujet, plus de 88,38% des répondants sont totalement d'accord.

Outre l'instrumentation pour effectuer un positionnement sur la situation de la gouvernance scolaire, **un processus de remontée des données sur les pratiques gagnantes et les innovations serait utile. Ces pratiques et innovations, en provenance des milieux scolaires, une fois analysées et traitées, pourraient être rediffusées dans le système.** Ceci dans le but de réinjecter les savoirs d'expérience, pour en faire bénéficier l'ensemble des directions d'établissement du système éducatif. Ces exemples de pratiques gagnantes devraient même faire partie des plans de formation initiale et continue, afin de capitaliser sur l'expérience. Toutefois, toutes ces actions nécessitent d'adapter les pratiques de gouvernance, au-delà des établissements eux-mêmes.

10. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA GOUVERNANCE SCOLAIRE

Implanter des pratiques de gouvernance scolaire nécessite de procéder progressivement, partant de fondements solides et d'opportunités de développement. Ces opportunités sont rattachées aux pratiques novatrices des directions d'établissement et aux mécanismes de bonne collaboration déjà existants entre l'établissement et ses partenaires. Une stratégie, d'abord conceptuelle, peut être proposée, pour ensuite être opérationnalisée grâce aux développements complémentaires qui serviront à l'instrumenter. Cette stratégie repose sur un cadre conceptuel qui fait consensus auprès des membres consultés et qui est présenté dans la première section du rapport intégral. Elle suit l'approche déjà préconisée par le MELS, en matière de promotion du leadership chez le personnel de direction d'établissement, de professionnalisation et de décentralisation du système d'éducation.

Dans cette optique, l'étude propose des principes directeurs, suite aux consultations menées auprès de la communauté des directions et directions adjointes d'établissement d'enseignement. Un schéma directeur a également été fourni à la Fédération, dans le but de faciliter la promotion de la gouvernance de proximité. La Fédération et les associations souhaitent être proactives et participer concrètement aux développements souhaités. Évidemment, toute stratégie nécessite la recherche de compromis, l'anticipation des risques, mais aussi la gestion du changement, partant de mécanismes et de pratiques déjà existants allant dans le sens souhaité par le collectif des directions. Le changement ne peut se faire qu'à partir de réseaux collaboratifs, de l'engagement des individus dans leur milieu et de l'acceptation des devoirs qui viennent avec les droits. Le modèle clé en main n'existe pas et il serait dans tous les cas à proscrire. **Qui dit autonomie et innovation, dit engagement dans le développement et le changement.** Dans le rapport d'étude, on peut ainsi prendre connaissance de ces principes directeurs, décrits sous les éléments suivants :

- Concevoir la gouvernance au niveau local;
- Se réappropriier le cadre législatif et réglementaire;
- Miser sur le statut d'école « pivot » plutôt que d'école « succursale »;
- Promouvoir un mode de régulation conjointe;
- Adhérer aux changements et s'engager à construire;
- Rééquilibrer la gestion opérationnelle et stratégique;
- Démystifier la GAR et donner du sens à la reddition de comptes;
- Assumer un leadership pédagogique et administratif intégré;
- Orienter le développement professionnel vers une gestion axée sur la gouvernance;
- Regagner une certaine autonomie pour une plus grande marge de manœuvre;
- Contribuer à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la gouvernance;
- Développer les habiletés de stratégie;
- Partager et apporter des solutions entre homologues de la profession;
- Créer une plateforme des praticiens de la gouvernance scolaire;
- Standardiser les pratiques de gouvernance sans les uniformiser.

MOT DE LA FIN

Ce document se veut une synthèse et quelques extraits ont été sélectionnés et présentés, afin d'offrir un certain regard sur une étude et ses résultats, concernant un thème prioritaire pour les directions et directions adjointes d'établissement d'enseignement, et ce, dans un contexte favorable au changement. Un rapport plus complet est rendu disponible par la FQDE, pour toute personne cherchant à approfondir la réflexion.



