

Novembre 2019

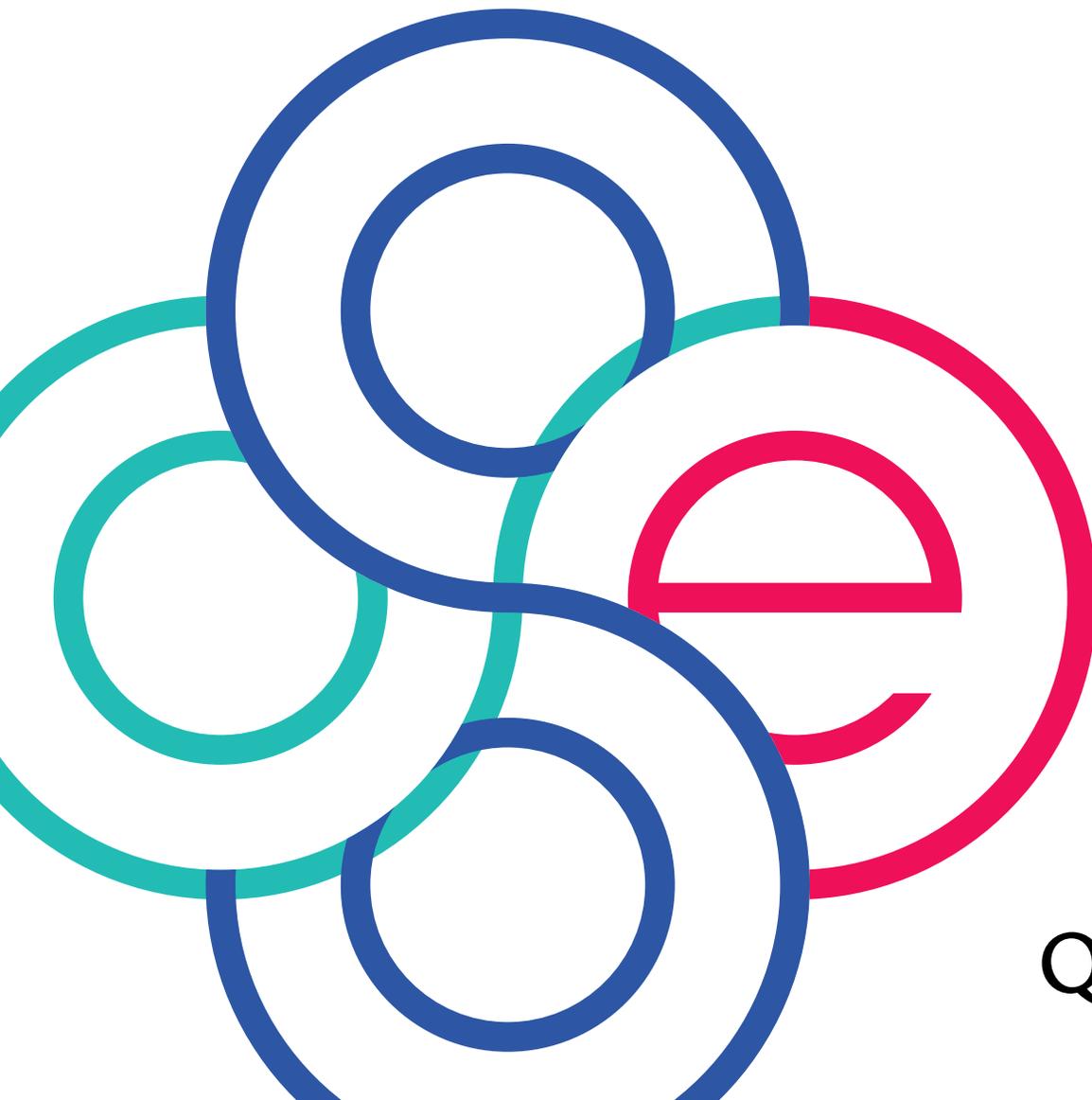
CCE – 020M
C.P. – P.L. 40
Organisation et
gouvernance scolaires
VERSION RÉVISÉE

CONSEIL
SUPÉRIEUR
DE L'ÉDUCATION

Mémoire concernant le projet de loi n° 40

Huit recommandations pour une gouvernance
scolaire au service de la réussite éducative

Mémoire au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur



Québec 

Le [Conseil supérieur de l'éducation](#) a appuyé sa réflexion sur les travaux et expériences du Comité ad hoc sur la gouvernance scolaire, dont la liste des membres apparaît à la fin du document.

Coordination

Olivier Lemieux, agent de recherche et de transfert

Rédaction et recherche

Olivier Lemieux, agent de recherche et de transfert

Marina St-Louis, agente de recherche

Niambi Mayasi Batiotila, agent de recherche

Collaboration

Carole Couture, coordonnatrice de la Commission de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire

Hélène Gaudreau, coordonnatrice du Comité du rapport sur l'état et les besoins de l'éducation

Hermann Enomana, agent de recherche

Jean Rousseau, coordonnateur de la Commission de l'éducation des adultes et de la formation continue

René-Pierre Turmel, coordonnateur par intérim de la Commission de l'enseignement secondaire

Soutien technique

Secrétariat : **Lina Croteau**

Documentation : **Johane Beaudoin et Daves Couture**

Édition : **Patricia Faucher**

Montage graphique : **Sophie Martel-Genest**

Révision linguistique : **Sous la supervision du Conseil supérieur de l'éducation**

Mémoire adopté par le Conseil supérieur de l'éducation le 1^{er} novembre 2019

Comment citer cet ouvrage :

Conseil supérieur de l'éducation (2019). Mémoire du Conseil supérieur de l'éducation concernant le projet de loi n° 40 : Huit recommandations pour une gouvernance scolaire au service de la réussite éducative, Québec, Le Conseil, 44 p.

Dépôt légal : **Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019**

ISBN : 978-2-550-85367-1 (version PDF)

© Gouvernement du Québec, 2019

Toute demande de reproduction du présent mémoire doit être faite au Service de gestion des droits d'auteur du gouvernement du Québec.

Ce document a été produit dans l'esprit d'une rédaction épicène, c'est-à-dire d'une représentation équitable des femmes et des hommes.

Le Conseil supérieur de l'éducation

Créé en 1964, le Conseil supérieur de l'éducation du Québec est un organisme gouvernemental autonome, composé de vingt-deux membres issus du monde de l'éducation et d'autres secteurs d'activité de la société québécoise. Institué en tant que lieu privilégié de réflexion en vue du développement d'une vision globale de l'éducation, il a pour mandat de conseiller le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur sur toute question relative à l'éducation.

Le Conseil compte cinq commissions correspondant à un ordre ou à un secteur d'enseignement : éducation préscolaire et enseignement primaire; enseignement secondaire; enseignement et recherche au collégial; enseignement et recherche universitaires; éducation des adultes et formation continue. À cela s'ajoute un comité dont le mandat est d'élaborer un rapport systémique sur l'état et les besoins de l'éducation, rapport adopté par le Conseil et déposé tous les deux ans à l'Assemblée nationale.

La réflexion du Conseil supérieur de l'éducation est le fruit de délibérations entre les membres de ses instances, lesquelles sont alimentées par des études documentaires, des résultats de recherche et des consultations menées auprès d'experts et d'acteurs de l'éducation.

Ce sont près de cent personnes qui, par leur engagement citoyen et à titre bénévole, contribuent aux travaux du Conseil.

Table des matières

Le Conseil supérieur de l'éducation	3
Introduction	6
1. Première partie : éléments de contexte	7
1.1. L'évolution de la gouvernance scolaire au Québec	7
1.1.1. Le concept de gouvernance	7
1.1.2. Survol de l'évolution des commissions scolaires	7
1.1.3. Les commissions scolaires : un acteur régional mal connu	8
1.2. Les modifications proposées par le projet de loi n° 40	9
1.2.1. L'intention du législateur	9
1.2.2. Les modifications reflétant une décentralisation	10
1.2.3. Les modifications reflétant une centralisation	11
1.2.4. Les dispositions transitoires et finales en appui à la mise en œuvre du projet de loi	12
1.3. Bref rappel des positions antérieures du Conseil	12
1.3.1. Pour la réforme du système éducatif	12
1.3.2. La gouverne de l'éducation	13
1.3.3. Agir pour renforcer la démocratie scolaire	13
1.3.4. Pour l'amélioration continue du curriculum et des programmes d'études	13
2. Deuxième partie : regard sur les enjeux soulevés	14
2.1. La décentralisation de la gouvernance scolaire	14
2.1.1. L'enjeu de la décentralisation	14
2.1.2. L'effet de la décentralisation sur la réussite	15
2.1.3. Les acteurs de la décentralisation	16
2.1.4. Constats et recommandations	18

2.2. La centralisation de la gouvernance scolaire	20
2.2.1. Les anciens et les nouveaux visages de la centralisation	20
2.2.2. Les effets de la gestion axée sur les résultats	20
2.2.3. Les apports et les limites d'une recherche d'efficacité et d'efficience	22
2.2.4. Constats et recommandations	23
2.3. La mise en œuvre de la nouvelle gouvernance scolaire	25
2.3.1. Les recherches sur la mise en œuvre des réformes	25
2.3.2. Les approches descendantes, ascendantes et hybrides	25
2.3.3. Les effets de la mise en œuvre sur les milieux	27
2.3.4. Constats et recommandations	28
Constats généraux	30
Orientation et recommandations	30
Bibliographie	32
Annexe A	40
Annexe B	41

Introduction

Ce mémoire porte sur le projet de loi n° 40, intitulé Loi modifiant principalement la Loi sur l’instruction publique relativement à l’organisation et à la gouvernance scolaires, qui a été présenté devant l’Assemblée nationale du Québec le 1^{er} octobre 2019 par le ministre de l’Éducation et de l’Enseignement supérieur, M. Jean-François Roberge.

Le Conseil supérieur de l’éducation, par la mission qui lui est dévolue, souhaite contribuer à la réflexion sur les enjeux que ce projet de loi soulève. Il s’efforce de mettre en avant les avantages et les défis potentiels de la réorganisation proposée, et ce, dans la poursuite d’un objectif qu’il partage avec le ministre et avec tous les acteurs éducatifs¹, c’est-à-dire la réussite éducative du plus grand nombre d’élèves au Québec.

Selon les notes explicatives servant de préambule au projet de loi n° 40, ce dernier « vise principalement à revoir l’organisation et la gouvernance des commissions scolaires, qui deviennent des centres de services scolaires » (Assemblée nationale du Québec, 2019, p. 2). Le projet de loi contient néanmoins d’autres mesures qui n’appartiennent pas, de prime abord, à la gouvernance scolaire. À ce chapitre, le Conseil retient notamment les dispositions particulières à l’égard de la lutte contre la violence et l’intimidation ainsi que l’inclusion de l’éducation préscolaire dans les critères liés à la composition du Comité d’agrément des programmes de formation à l’enseignement. Cela étant, bien que le Conseil prenne acte de ce type de modifications, le présent mémoire se concentrera principalement sur les modifications apportées au modèle de gouvernance scolaire qui ont une incidence sur le travail des acteurs éducatifs.

Ce mémoire comporte deux grandes parties. La première met en lumière le modèle de gouvernance actuel et insiste plus particulièrement sur les rôles et les responsabilités des instances intermédiaires², les modifications proposées par le projet de loi, les enjeux que soulèvent ces modifications et les positions adoptées antérieurement par le Conseil à l’endroit de ces enjeux. La seconde partie propose une relecture de ces enjeux à partir de la recherche scientifique, des savoirs expérientiels de ses membres et des membres de ses instances ainsi que de ses délibérations. Enfin, le mémoire se termine par un rappel des principaux constats dégagés à partir de l’analyse présentée dans la seconde partie, puis par les recommandations du Conseil.

- 1 Dans le présent document, nous entendons, par « acteur éducatif », ce que Legendre nomme un « acteur du système éducatif », lequel correspond à une « personne physique ou morale chargée institutionnellement de définir la politique éducative, d’élaborer les directives nécessaires à sa mise en œuvre, d’organiser, de gérer et d’animer le système éducatif [...]. Peuvent être cités comme acteurs institutionnels du système éducatif : les assemblées élues (nationales, régionales, départementales, municipales); le gouvernement; les grandes administrations de l’État et leurs conseils spécialisés; les administrations régionales, départementales, municipales; les enseignants et les autres personnels de l’éducation nationale, soit individuellement, soit par le canal de leurs délégués auprès de différentes instances consultatives; les élèves par le canal de leurs délégués auprès des conseils d’administration de l’établissement » (Commission ministérielle de terminologie de l’éducation (Fr.), 1992, citée dans Legendre, 2005, p. 10).
- 2 Dans le présent mémoire, l’expression « instance intermédiaire » fait référence au palier de gouvernance qui se trouve entre les instances centrales (Assemblée nationale et ministère) et les instances locales (établissements scolaires), un rôle occupé jusqu’ici par les commissions scolaires, et attribué, selon le projet de loi n° 40, aux centres de services scolaires.

1. Première partie : éléments de contexte

1.1. L'évolution de la gouvernance scolaire au Québec

1.1.1. Le concept de gouvernance

Comme le soulignaient Lusignan et Pelletier (2009), historiquement, la notion de « gouvernance » décrit l'art et la manière de gouverner, entre autres par le pouvoir public. Cette notion s'accompagne également assez régulièrement d'un autre principe, celui de la subsidiarité, lequel fait référence à la capacité et à la qualité du gouvernant ou du gouvernement d'être le plus près possible de ses citoyennes et de ses citoyens. Le Grand Dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française définit pour sa part la « gouvernance » comme la « manière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'un pays, d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique ». Il ajoute la précision suivante :

La substitution de « gouvernance » à des concepts tels que « gouvernement » ou « gestion » est révélatrice d'une évolution significative dans l'exercice du pouvoir. La gouvernance se distingue du concept traditionnel de « gouvernement », qui reste associé dans la langue française à une forme organisée, rationnelle et cohérente du pouvoir. La gouvernance, par ailleurs, renvoie à un processus de coordination qui permet à l'exercice des pouvoirs politiques, économiques et administratifs de s'effectuer à tous les niveaux de la structure du système national, régional et local par différents acteurs disposant à des degrés divers de pouvoirs de décision. Elle se traduit donc concrètement par une participation accrue de la société civile organisée à l'élaboration des décisions et à leur mise en œuvre. (OQLF, 2003)

Ainsi, la gouvernance prend forme par l'intermédiaire d'une multitude de caractéristiques et d'activités qui amènent les citoyennes et les citoyens à être partie prenante de la prise de décision.

1.1.2. Survol de l'évolution des commissions scolaires

Au Québec, les commissions scolaires, en tant qu'instances intermédiaires, ont joué un rôle important dans l'instauration d'une gouvernance scolaire et la gestion des écoles publiques. Depuis 1845, année de leur création, elles ont assuré la présence dans le territoire canadien et québécois de l'école publique et de la démocratie scolaire (Pelletier, 2014; Proulx, 2014). Néanmoins, au cours des années, et plus particulièrement

depuis la création du ministère de l'Éducation, en 1964, leur rôle et leurs responsabilités ont connu une importante fluctuation. Poursuivant tantôt un idéal d'accessibilité et de réussite scolaire, tantôt la réalisation d'économies d'échelle par une rationalisation et une optimisation des ressources, les instances centrales, c'est-à-dire l'Assemblée nationale du Québec et le ministère de l'Éducation, ont procédé à plusieurs reprises à des modifications législatives ou administratives limitant leur autonomie, notamment en matière de détermination des conditions de travail, de prestation des services éducatifs, de fonctionnement et de gestion budgétaire (Brassard, 2014).

Alors que l'autonomie des commissions scolaires a progressivement été limitée par la mise en place d'un cadre législatif et administratif de plus en plus contraignant, elle le fut également par l'adoption d'une série de mesures visant l'autonomisation des instances locales, c'est-à-dire des établissements scolaires. À ce titre, Brassard (2009) évoquait une première tentative amorcée en 1982, destinée à inverser le lien hiérarchique et qui mettait les commissions scolaires au service des établissements scolaires. Cette initiative a trouvé son dénouement en 1988 avec l'adoption d'une nouvelle Loi sur l'instruction publique (projet de loi n° 107), laquelle reconnaissait l'importance des premiers agents de l'éducation, soit les élèves, les parents et le personnel enseignant. Néanmoins, cette loi ne modifiait pas le statut juridique de l'établissement scolaire, en ce sens où la commission scolaire demeurait la personnalité juridique (Charron, 1994).

Quelques années plus tard, dans le contexte des États généraux sur l'éducation et de la forte préoccupation pour la réussite éducative, le projet de loi n° 180, intitulé Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives, adopté en 1997, octroyait aux établissements scolaires le rôle et les responsabilités liés à la mise en œuvre du projet national d'éducation³ par l'entremise du conseil d'établissement, et relayait ainsi aux commissions scolaires – qui passèrent au même moment de 202 à 72 – un rôle de surveillance, de service et de soutien aux établissements de leur territoire (Brassard, 2009).

1.1.3. Les commissions scolaires : un acteur régional mal connu

Depuis la réforme des années 1960, les commissions scolaires ont vu leurs responsabilités s'accroître et se diversifier étant donné l'élargissement de l'offre de formation et leur mission de développement régional (Pelletier, 2014). Cette fluctuation du rôle et des responsabilités aurait eu pour effet de complexifier les relations qu'entretiennent ces instances intermédiaires avec les instances centrales et locales, mais également avec une multitude d'autres joueurs, par exemple les écoles privées, les

3 Selon Legendre, « le projet national d'éducation définit les projets d'éducation des établissements primaires et secondaires ». Un « projet d'éducation » est une « conception propre à un système d'éducation ou à un établissement de sa mission, de ses buts et objectifs ainsi que de la stratégie propre à leur réalisation » (2005, p. 1099).

cégeps, les universités, les entreprises, la Direction de la protection de la jeunesse, les organismes communautaires et les municipalités (Lacroix, 2012). Or, cette gouvernance multijoueurs laisse souvent dans l'ombre les commissions scolaires, lesquelles sont de moins en moins connues de la population, une méconnaissance qui conduit, depuis quelques années, à une remise en question de leur légitimité, de leur pertinence et même de leur existence (Pelletier, 2016).

C'est donc dans ce contexte qu'il faut inscrire les projets de loi n^{os} 86 et 105⁴, lesquels visaient surtout à répondre au faible taux de participation aux élections scolaires⁵, et qu'il faut lire le projet de loi n^o 40.

1.2. Les modifications proposées par le projet de loi n^o 40

1.2.1. L'intention du législateur

Déposé le 1^{er} octobre 2019 par le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, M. Jean François Roberge, le projet de loi n^o 40 modifie principalement la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur les élections scolaires. Dans les notes explicatives, il est dit que :

Ce projet de loi vise principalement à revoir l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires, qui deviennent des centres de services scolaires administrés par un conseil d'administration, composé de parents, de représentants de la communauté et de membres de leur personnel.

Le projet de loi établit des processus électoraux distincts pour l'élection des membres parents d'un élève et des membres représentants de la communauté au conseil d'administration, selon que le centre de services scolaire soit francophone ou anglophone. [...]

Le projet de loi modifie la composition des conseils d'établissement des écoles ainsi que certaines de leurs fonctions, prévoit la création du comité d'engagement pour la réussite des élèves et révisé certaines fonctions du comité de parents et du comité de répartition des ressources. (Assemblée nationale du Québec, 2019, p. 2.)

4 [Projet de loi n^o 86 : Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire. Projet de loi n^o 105 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique.](#)

5 [Les statistiques démontrent une baisse du taux de participation aux élections scolaires depuis 2003 \(voir l'annexe A\).](#)

Des précisions sur les intentions, voire la vision qui transcende le projet de loi ont ensuite été apportées par le ministre. Le projet de loi permettrait vraisemblablement de réduire la bureaucratie et de dégager des économies, de dépolitiser la gouvernance scolaire, de donner davantage d'autonomie aux écoles et de rapprocher la prise de décision de celles et ceux qui connaissent les élèves par leur nom (MEES, 2019a).

1.2.2. Les modifications reflétant une décentralisation

Ainsi, la position prise par le ministre s'inscrirait dans une volonté de « décentraliser » la gouvernance scolaire et la prise de décision par une révision des rôles et des responsabilités répartis entre les différentes instances. Alors qu'une gouvernance centralisée prône une prise de décision et une concentration des responsabilités à l'échelle gouvernementale et ministérielle, une gouvernance décentralisée privilégie une prise de décision et une déconcentration des responsabilités le plus près possible des instances locales, ce qui signifie, dans le contexte scolaire, des établissements scolaires (Lacroix, 2012). La volonté du législateur de décentraliser la gouvernance scolaire prendrait ainsi forme à la faveur de la modification de quelques articles de loi, et ce, bien que la personnalité juridique⁶ demeure le centre des services scolaire⁷.

Dans la composition et les responsabilités du conseil d'établissement

Au sein de cette instance, la décentralisation s'incarnerait par l'entremise des articles modifiant la composition et les responsabilités du conseil d'établissement, modifications qui font par exemple du président du conseil d'établissement le représentant officiel du conseil (LIP, art. 59⁸), qui obligent les centres de services scolaires et la direction d'établissement à fournir les motifs pour lesquels ils ne donnent pas suite à un avis du conseil d'établissement (LIP, art. 78, 78.1, 110, 110.0.1 et 110.0.2) et raccourcissent les délais entourant l'adoption et la mise en œuvre des projets éducatifs (LIP, art. 75).

6 Selon le Grand Dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française (2001), une personnalité juridique se définit comme l'« aptitude à être titulaire de droits et d'obligations ».

7 Selon le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2019b) : « Le centre de services scolaire assumerait l'essentiel des responsabilités administratives qu'a présentement la commission scolaire. Sa mission première consisterait à soutenir les écoles et les centres, pour qu'ils se concentrent principalement sur leur mandat pédagogique et sur la réussite de l'élève. En veillant à ce que les décisions soient prises par les personnes les plus proches des élèves, le centre de services scolaire aurait comme principal mandat de fournir aux écoles de son territoire les ressources nécessaires permettant de dispenser aux élèves des services éducatifs de qualité ».

8 Les articles présentés dans la présente section font références à ceux modifiés par le projet de loi n° 40 à la Loi sur l'instruction publique (LIP) et la Loi sur l'enseignement privé (LEP).

Dans la composition du conseil d'administration des centres de services scolaires

La décentralisation s'incarnerait également dans la composition du conseil d'administration des centres de services scolaires francophones et anglophones, dont la plupart des membres devront avoir siégé à des conseils d'établissement (LIP, art. 143 et 143.1). Le fait que ces membres, à qui le directeur général du centre de services scolaire devra rendre des comptes, ne soient pas nommés par le ministre et proviennent préalablement des instances locales, du moins dans la majorité des cas, pourrait refléter une volonté de décentralisation de la part du législateur. Il en va de même de la création du Comité d'engagement pour la réussite des élèves, lequel est composé essentiellement de membres qui travaillent au sein d'établissements scolaires, et ce, à l'exception du directeur général du centre de services scolaire et du membre issu du milieu de la recherche en sciences de l'éducation (LIP, art. 193.6).

1.2.3. Les modifications reflétant une centralisation

Si le projet de loi peut présenter un objectif de décentralisation, les modifications apportées à certains articles de loi semblent néanmoins relayer des responsabilités des commissions scolaires vers les instances centrales.

Dans une formation obligatoire élaborée par le ministre

Cette centralisation se refléterait notamment par l'instauration d'une formation continue obligatoire pour le personnel enseignant (LIP, art. 456) et d'une formation obligatoire élaborée par le ministre pour les membres des conseils d'établissement (LIP, art. 53 et 459) et les membres des conseils d'administration des centres de services scolaires (LIP, art. 193.1).

Dans les règlements gouvernementaux

Cette centralisation prendrait forme aussi autour du droit accordé au gouvernement de modifier, par règlement, les règles d'élection des conseils d'administration des centres de services scolaires francophones et anglophones (LIP, art. 143.2 et 455.2) et le droit du ministre d'imposer, par règlement, les normes d'éthique et de déontologie applicables à l'ensemble des membres des conseils d'administration des centres de services scolaires francophones, ainsi qu'aux membres représentant le personnel scolaire des conseils d'administration des centres de services scolaires anglophones (LIP, art. 175.1).

Dans les mesures administratives

Cette centralisation se manifesterait également au moyen d'une série de mesures administratives telles que la standardisation des rapports annuels de gestion des centres de services scolaires (LIP, art. 82 et 457.6) ou l'obligation pour les centres de services scolaires de transmettre au ministre les résultats des épreuves qu'il impose (LIP, art. 243; LEP, art. 36). Elle se refléterait surtout dans le droit du ministre d'exiger des mesures qui favorisent le partage de ressources entre centres de services scolaires (LIP, art. 215.2) et l'obligation d'obtenir l'autorisation du ministre pour acquérir un bien immeuble, démembrer un droit de propriété, construire, agrandir, aménager, transformer, démolir, remplacer ou procéder à des rénovations majeures des immeubles (LIP, art. 272 et 272.1).

1.2.4. Les dispositions transitoires et finales en appui à la mise en œuvre du projet de loi

Enfin, une telle réorganisation de la gouvernance scolaire nécessite un plan de mise en œuvre rigoureux en vue de maximiser les effets positifs et de minimiser les effets négatifs à court, à moyen et à long termes. À cet effet, les dispositions transitoires et finales présentées à la fin du projet de loi permettent de saisir les étapes d'implantation prévues par le législateur. Une telle réorganisation sous-tend également une planification d'une série de mesures d'accompagnement pour laquelle aucune information n'a pu être relevée. Or, si les mesures de décentralisation et de centralisation de la gouvernance scolaire représentent d'importants enjeux, il en va de même, selon le Conseil, des mesures de mise en œuvre. C'est donc sur ces trois enjeux, c'est-à-dire la décentralisation et la centralisation de la gouvernance scolaire, ainsi que la mise en œuvre des réformes scolaires, que les prochaines sections porteront.

1.3. Bref rappel des positions antérieures du Conseil

Au cours des dernières décennies, l'axe centralisation-décentralisation de la gouvernance scolaire a alimenté les réflexions et les recherches en éducation (Brassard, 2007), un effort auquel le Conseil a contribué à de nombreuses reprises.

1.3.1. Pour la réforme du système éducatif

Dans son avis datant de 1995 et intitulé *Pour la réforme du système éducatif : dix années de consultation et de réflexion*, le Conseil rappelait qu'un « équilibre dynamique entre le partage des responsabilités, d'un côté, et l'équité et l'unité assurées par l'État, de l'autre, demeure [...] nécessaire dans toute entreprise de renouveau » (CSE, 1995, p. 6). De ce fait, il en venait à proposer une décentralisation par la responsabilisation des établissements scolaires et des acteurs éducatifs locaux pour

qu'ils aient une prise réelle sur l'action éducative. Pour ce faire, le Conseil jugeait nécessaire que cette responsabilisation profite d'un allègement des encadrements entourant les règles budgétaires, les régimes pédagogiques et les conditions de travail.

1.3.2. La gouverne de l'éducation

Dans son rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2000-2001, intitulé *La gouverne de l'éducation : logique marchande ou processus politique?* (CSE, 2001), le Conseil traduisait sa volonté de voir s'implanter au Québec une gouvernance scolaire plus flexible et mieux à même de s'adapter aux exigences locales. Il soutenait alors que la décentralisation de certaines responsabilités vers les établissements scolaires devait être poursuivie, soutenue et périodiquement évaluée. Ainsi, s'il reconnaissait l'importance qu'a eue la centralisation des responsabilités dévolues à l'État – principalement par la création du ministère de l'Éducation – dans la poursuite d'une démocratisation de l'éducation, son rôle devait d'après lui être de plus en plus celui d'un pilotage stratégique de l'éducation et d'une veille constante de son système et de son efficacité.

1.3.3. Agir pour renforcer la démocratie scolaire

Le Conseil s'est aussi prononcé à maintes reprises sur la mise en œuvre de réformes scolaires. À ce chapitre, dans son rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006, intitulé *Agir pour renforcer la démocratie scolaire* (CSE, 2006), le Conseil dressait un bilan mitigé de la mise en œuvre du renouveau pédagogique et de la réorganisation prévue par le projet de loi n° 180 de 1997. À la lumière de son analyse, il constatait que si le nouveau partage des responsabilités en éducation avait généré des gains significatifs, la décentralisation était encore une réalité contrastée. Le Conseil attribuait ce contraste notamment à une interprétation différente des modifications à la Loi sur l'instruction publique de la part des différents acteurs, entraînant ainsi une mise en œuvre à géométrie variable.

1.3.4. Pour l'amélioration continue du curriculum et des programmes d'études

Enfin, près de dix ans plus tard, dans son rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014, intitulé *Pour l'amélioration continue du curriculum et des programmes d'études* (CSE, 2014b), le Conseil dressait un bilan très mitigé de la mise en œuvre de la décentralisation, laquelle était pourtant un des fondements de la réforme des années 2000. De cette expérience, le Conseil retenait qu'une réforme scolaire est une entreprise complexe et que la façon de la conduire peut faire la différence entre sa réussite ou son échec.

2. Deuxième partie : regard sur les enjeux soulevés

2.1. La décentralisation de la gouvernance scolaire

2.1.1. L'enjeu de la décentralisation

Constatant une stagnation du pourcentage d'élèves qui réussissent leurs études secondaires avant l'âge de 18 ans, plusieurs acteurs ont commencé à remettre en question l'efficacité du système scolaire québécois à partir des années 1980. Cette inefficacité étant associée à une lourdeur administrative et bureaucratique causée par une trop grande centralisation de la gouvernance scolaire, la solution fut contenue – comme le suggérait Brassard (2009, p. 115) – « implicitement dans le fait de l'énoncer : il faut décentraliser ». Or, comme le soulignent Scheerens et Maslowski (2008), il est ardu de mesurer les avantages de la décentralisation de l'éducation et de l'autonomie des établissements, notamment parce qu'elle peut être accompagnée d'autres mesures politiques provenant d'instances centrales qui en influencent positivement ou négativement la mise en œuvre, par exemple en matière de curriculum, de changements pédagogiques ou d'évaluation. La forme que prend la décentralisation de même que le contexte dans lequel elle s'inscrit sont d'autres facteurs qui en influencent les effets (Brassard, Brunet et De Saedeleer, 2004; Scheerens et Maslowski, 2008).

Parmi les effets positifs anticipés de la décentralisation, il faut compter la capacité qu'elle offre aux acteurs de l'établissement d'adapter leurs interventions et leurs stratégies aux caractéristiques des élèves, les acteurs locaux étant considérés comme les plus à même de répondre aux besoins des élèves (Brassard, Brunet et De Saedeleer, 2004; Lessard et Carpentier, 2015). La décentralisation favoriserait également l'essor d'une école communautaire, c'est-à-dire d'une école où les acteurs éducatifs associés à celle-ci participent à la définition et à la réalisation d'un projet d'éducation. Toutefois, ce phénomène favoriserait une différenciation des établissements et l'apparition d'un système d'éducation à plusieurs vitesses, ce qui contribuerait à maintenir ou à accentuer les inégalités sociales (Brassard, Brunet et De Saedeleer, 2004). Cette même logique introduit également – selon Pelletier (2004) – une « logique marchande » dans le système scolaire québécois, notamment par le libre choix de l'école, ce qui conduit les commissions scolaires et les établissements scolaires à se faire concurrence par la diversification de leur offre de programmes et de projets particuliers (CSE, 2016).

2.1.2. L'effet de la décentralisation sur la réussite

L'un des paramètres privilégiés pour juger de l'efficacité de la décentralisation est de mesurer son effet sur la réussite – ou le « rendement » – scolaire des élèves. Les résultats sont toutefois mitigés à cet égard (Lessard et Carpentier, 2015; Duru-Bellat et Meuret, 2001; Scheerens et Maslowski, 2008), et certains rappellent que l'autonomie des établissements scolaires n'est pas en soi un gage d'amélioration de la réussite scolaire (Brassard, Brunet et De Saedeleer, 2004). Selon le comité d'experts Champoux-Lesage (MELS, 2014), des recherches auraient démontré que les résultats des élèves tendaient à s'améliorer dans les États comportant des instances intermédiaires. À la suite de l'analyse des plus récentes données du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), du Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) et du Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), les chercheurs Hanushek et Woessmann (2014), qui pendant de nombreuses décennies étaient d'ardents promoteurs d'une autonomie des établissements scolaires, auraient récemment valorisé la contribution des instances intermédiaires en matière d'équité et de réussite scolaire (Pelletier, 2014). Des recherches démontreraient aussi que les résultats des élèves tendent à s'améliorer lorsque les élus et le personnel administratif des instances intermédiaires s'engagent dans des formations continues portant sur la réussite scolaire et orientent leur action vers cet objectif (Marzano et Waters, 2009).

La formation continue des élus et du personnel administratif

Dans une étude commandée par le Council of Ontario Directors of Education et l'Institut de leadership en éducation, visant notamment à dégager les caractéristiques associées aux conseils scolaires performants (qui ont réussi à améliorer le rendement et le bien-être des élèves et qui ont réduit l'écart entre ces deux domaines), Leithwood (2013) détermine que la formation continue des conseillères et des conseillers scolaires figure parmi les pratiques qui contribuent de façon optimale à l'atteinte des objectifs des conseils scolaires. De plus, au Québec, Beauchesne (2013) relate le besoin émis par les parents élus de participer à une démarche de formation continue avec les autres partenaires du conseil d'établissement.

Ainsi, une décentralisation efficace s'incarnerait notamment par le truchement des changements organisationnels effectués au sein des établissements scolaires, en partie grâce au leadership des directions d'établissement scolaire, au dynamisme des conseils d'établissement et au professionnalisme du personnel enseignant, changements qui posent un certain nombre de défis.

2.1.3. Les acteurs de la décentralisation

Dans une recherche consacrée au leadership scolaire, Poirel et Yvon (2012) ont recensé un grand nombre d'études qui démontrent que l'implantation d'une réforme visant une décentralisation augmente la charge de travail et, par le fait même, l'amplitude des journées de la direction d'établissement. À ce chapitre, ils ont évoqué notamment une étude menée en 2001 au Québec par les chercheurs du Groupe de recherche interuniversitaire sur les directions d'établissement scolaire (Brassard et autres, 2001) dans laquelle plusieurs directions interrogées (49,2 %) déclaraient que leur influence sur le fonctionnement de leur établissement avait certes augmenté, ou beaucoup augmenté, depuis la réorganisation scolaire de 1997, mais que cela s'était accompagné d'une complexification et d'un alourdissement de leurs tâches, lesquelles étaient principalement liées à une augmentation de la reddition de comptes envers la direction générale des commissions scolaires et les parents du conseil d'établissement (Corriveau, 2004; Brassard, 2007; Cattonar et autres, 2007; Cloutier, 2007). De façon concomitante, cette plus grande autonomie des établissements scolaires aurait conduit leurs directions vers un risque accru d'épuisement professionnel (Poirel, 2010), et la lourdeur administrative de leur tâche aurait tendu à limiter leur marge de manœuvre en matière de leadership.

Selon Galway, Sheppard, Wiens et Brown (2013), le pouvoir dévolu aux conseils d'établissement serait une particularité québécoise, puisque ces conseils existent ailleurs au Canada, mais ne bénéficient que d'un statut consultatif. Or, selon des recherches menées par le Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES), les parents qui s'engagent dans le milieu scolaire ne représentent pas toutes les catégories sociales de leur milieu. En effet, les conseils d'établissement se composent essentiellement d'une majorité de femmes scolarisées nées au Canada et disposant d'un revenu familial moyen relativement élevé (Deniger et autres, 2002). À propos des conseils d'établissement, une étude plus récente démontrait également une faible représentation des jeunes parents, des chefs de famille monoparentale ou des personnes vivant une situation de garde partagée, et une plus grande proportion de parents avec des revenus supérieurs à la moyenne (Deniger, 2015).

Par ailleurs, plusieurs recherches ont démontré les effets positifs de la participation des élèves du primaire et du secondaire dans la gouvernance scolaire. Par exemple, Mager et Nowak (2012) ont procédé à une revue systématique de recherches empiriques qui se sont penchées sur cette question. Leur recherche porte précisément sur la « participation collective », c'est-à-dire sur la participation active des élèves dans les

processus décisionnels collectifs qui ont des effets sur la classe ou sur l'école et qui mènent, en ce sens, vers des actions. À l'issue de cette recherche, ils ont observé qu'il existe des preuves d'effets positifs de la participation des élèves sur les aptitudes à la vie quotidienne, l'estime de soi et le statut social, les aptitudes démocratiques et la citoyenneté, les relations élève-adulte et le fonctionnement de l'école. Ils ont également constaté le faible niveau de preuves d'effets négatifs.

Enfin, parmi les effets de la décentralisation qui touchent davantage le personnel enseignant, Duru-Bellat et Meuret (2001) ont observé, dans les milieux qui ont pu profiter de l'autonomie acquise par la décentralisation, un meilleur engagement du personnel enseignant dans le travail, des modifications dans les pratiques d'enseignement, dont des pratiques innovatrices, ainsi qu'un sentiment de responsabilité accru.

Au Québec, une recherche effectuée par Brunet, Brassard et De Saedeleer (2004) à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives (suivant le projet de loi n° 180) est venue apporter un éclairage supplémentaire. Tout en précisant que les effets soulignés sont difficilement dissociables de la mise en œuvre du nouveau curriculum qui prévalait à l'époque, les auteurs mentionnent l'effet d'un meilleur engagement du personnel enseignant dans la prise de décision et dans la pédagogie. Ils rapportent aussi l'effet sur le personnel enseignant de la surcharge de travail des directions, lesquelles seraient moins disponibles à l'égard des tâches à caractère pédagogique, ce qui amènerait les enseignantes et les enseignants à compter davantage sur eux-mêmes et sur leurs collègues que sur la direction. Dans cette même étude, les répondantes et les répondants auraient toutefois souligné comme effets négatifs « la redistribution des pouvoirs et l'arrivée de nouveaux mécanismes de consultation et de décision [qui] ont entraîné des situations conflictuelles et un sentiment de perte de pouvoir chez les enseignants » (Brunet, Brassard et De Saedeleer, 2004, p. 115).

2.1.4. Constats et recommandations

À l'issue de la présente section, le Conseil constate que les effets positifs de la décentralisation de la gouvernance scolaire sont tributaires, entre autres, du contexte dans lequel cette décentralisation s'inscrit. Il retient néanmoins que des recherches ont démontré qu'une décentralisation efficace s'effectue notamment grâce au leadership de la direction d'établissement, au dynamisme du conseil d'établissement et au professionnalisme du personnel enseignant, et ce, de concert avec une instance intermédiaire qui détermine des objectifs clairs à atteindre et qui offre les services de qualité nécessaires à leur atteinte. Or, cette décentralisation n'est pas sans occasionner un certain nombre de difficultés au regard du personnel scolaire, difficultés qui génèrent notamment une surcharge pour la direction d'établissement et, sans doute, pour le personnel de soutien, en raison, entre autres choses, d'une importante reddition de comptes.

Enfin, certaines recherches ont démontré que les résultats des élèves tendent à s'améliorer dans les États où les élus et le personnel administratif évoluant au sein d'instances intermédiaires et locales s'engagent dans des formations continues, et que la portée des décisions du conseil d'établissement peut être diminuée par un manque de représentativité des parents qui y siègent, mais qu'elle peut être encouragée par la présence d'élèves.

À la vue de ces constats, le Conseil recommande au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur :

Recommandation 1 :

de prévoir une formation continue portant sur la réussite éducative destinée aux membres du personnel administratif, aux membres des conseils d'établissement ainsi qu'aux conseils d'administration des centres de services scolaires;

Recommandation 2 :

de soutenir le leadership des directions d'établissement scolaire et de s'assurer que les ressources disponibles ainsi que les mécanismes de reddition de comptes soient compatibles avec leur rôle et leurs responsabilités en matière de réussite éducative;

Recommandation 3 :

de mettre en place des mesures pour inclure une diversité de parents, notamment ceux d'élèves handicapés et en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et de groupes sociaux et culturels, et de favoriser la participation des élèves dans tous les conseils d'établissement ainsi que les conseils d'administration des centres de services scolaires.

2.2. La centralisation de la gouvernance scolaire

2.2.1. Les anciens et les nouveaux visages de la centralisation

Alors qu'un mouvement de décentralisation a tranquillement changé la gouvernance scolaire au Québec depuis les années 1980, il s'est accompagné d'un autre mouvement, qui a modifié au même moment les pratiques de gestion gouvernementale, soit la nouvelle gestion publique, appelée par d'aucuns le « nouveau management public » (CSE, 2009) en guise de traduction du New Public Management. Cette approche, qui prône la modernisation de l'administration publique dans un but d'amélioration du rapport coût-service, met l'accent sur les résultats obtenus et l'efficacité budgétaire. En éducation, elle conduit à une concurrence dans le secteur public qui peut entraîner les commissions scolaires et les établissements scolaires dans une logique de quasi-marché et les amener à diversifier leur offre de programmes et de projets particuliers (CSE, 2016). Bien présente au Québec, cette situation – dans laquelle se trouveraient également la France (Bouvier, 2012; Dutercq, 2009) et la Belgique (Maroy, 2009) selon Pelletier (2014) – aurait pour effet d'amener les instances centrales à s'intéresser de plus en plus aux pratiques professionnelles et à se montrer de plus en plus prescriptives à leurs égards. Cette nouvelle réalité aurait tendance à limiter le pouvoir d'agir⁹ du personnel enseignant. Ainsi, alors que la centralisation de la gouvernance scolaire visait un objectif de démocratisation et d'accessibilité de l'éducation dans les années 1960 (Rocher, 2004), à partir des années 1990, elle s'est surtout manifestée par l'implantation de nouvelles pratiques de gestion axée sur les résultats.

2.2.2. Les effets de la gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats s'est imposée en éducation comme un dispositif d'alignement stratégique qui permet d'augmenter la réussite scolaire par la détermination de l'intervention administrative et pédagogique en fonction de résultats mesurables à court terme, et par le témoignage de la transparence, de l'imputabilité et de la reddition de comptes des différents acteurs concernés (Maroy, Brassard, Mathou, Vaillancourt et Voisin, 2017). Selon ces nouvelles pratiques, il relève des instances centrales de prescrire des objectifs et des cibles aux instances locales et intermédiaires, de standardiser les modes de reddition de comptes et d'évaluer leur performance (Pelletier, 2014).

9 Le Conseil a invité à de nombreuses reprises le personnel enseignant à prendre en charge leur développement professionnel continu et à exercer progressivement un véritable pouvoir d'agir vis-à-vis de la gestion de la profession (CSE, 2014a). Ce pouvoir d'agir, encouragé et soutenu par une plus grande marge d'autonomie professionnelle, est compris comme une condition essentielle à la professionnalisation de l'enseignement et à la qualité des services éducatifs offerts, ce qui ne signifie pas pour autant que le personnel enseignant n'ait pas l'obligation de témoigner de sa compétence.

Si de nombreuses recherches prenant appui sur les résultats des élèves à des épreuves à grande échelle (nationales ou internationales) ont été menées afin d'évaluer l'incidence des politiques de responsabilisation et de ces dispositifs d'évaluation externe sur la qualité des systèmes (Mons, 2007, 2013, citée dans Yerly, 2017), celles portant sur l'incidence de ces mesures sur les pratiques enseignantes se font quant à elle plus rares (Yerly, 2017). Il apparaît que dans certains contextes, particulièrement ceux à « forts » enjeux, le personnel enseignant aurait tendance à consacrer davantage de temps d'enseignement à préparer leurs élèves à réussir les épreuves externes (« teaching to the test »), ce qui peut ainsi les amener à des pratiques allant à l'encontre de leur conception de l'enseignement (Yerly, 2017) et provoquer chez eux de la démotivation (Mons, 2013), voire les conduire à éprouver un sentiment de dévalorisation envers leur métier (Verdière, 2011, et Demazière, Lessard et Morissette, 2013, cités dans Lapointe et Brassard, 2017).

Les enjeux de la reddition de comptes associés aux résultats des élèves

Les recherches démontrent qu'il existe une variabilité des effets de la reddition de comptes selon qu'elle soit à « forts » enjeux, c'est-à-dire lorsque les résultats sont accompagnés de sanctions ou de récompenses pour les divers acteurs, comme aux États-Unis ou en Angleterre (par exemple les primes accordées aux enseignants ou le passage d'un ordre d'enseignement à l'autre pour l'élève), ou à enjeux « faibles », soit lorsque les résultats n'entraînent que pas ou peu de sanctions ou de récompenses, comme dans certains pays européens dont la Belgique (Yerly, 2017). Les effets négatifs seraient davantage associés aux contextes à enjeux forts (Mons, 2013). Au Québec, les enjeux sont considérés comme étant faibles, mais l'instauration des conventions de partenariat et des conventions de gestion et de réussite éducative était néanmoins considérée à l'époque par certains comme « un premier pas vers un système de reddition de comptes à enjeux élevés » (Dembélé et autres, 2013, p. 107), un système pouvant causer plusieurs effets négatifs, dont la concentration des ressources sur les élèves ayant le potentiel d'influencer positivement la performance de l'école.

Selon une étude menée par Maroy, Mathou et Vaillancourt (2017), les changements apportés par la gestion axée sur les résultats, dont l'encadrement accru des pratiques enseignantes par les gestionnaires, pèseraient surtout sur le personnel enseignant associé aux disciplines pour lesquelles un examen ministériel visant l'obtention d'un diplôme est prévu à la fin des études secondaires. Les limites de l'étude ne permettent

toutefois pas de généraliser ce résultat. Ainsi, si la gestion axée sur les résultats vise l'amélioration de l'efficacité du système, elle peut avoir pour effet de contraindre le pouvoir d'agir du personnel enseignant en orientant certaines de ses actions vers l'atteinte de ces résultats et les obligeant à expliquer, le cas échéant, les raisons de leur non-atteinte (Lessard, 2006; Poirel et Yvon, 2012).

2.2.3. Les apports et les limites d'une recherche d'efficacité et d'efficience

Si, depuis les années 1990, la centralisation de la gouvernance scolaire s'est surtout manifestée par une gestion axée sur les résultats, elle a également visé une plus grande efficience du système scolaire québécois. S'appuyant sur un avis technique sur l'efficience des commissions scolaires préparé par Lacroix et Santarossa (2015), le comité d'experts Champoux-Lesage (MELS, 2014) a conclu que les coûts de gestion des commissions scolaires étaient inférieurs à ceux d'autres organisations publiques. Les résultats qui découlent de cet avis technique démontrent que les commissions scolaires sont dans l'ensemble efficaces sur le plan budgétaire, malgré que des économies budgétaires soient potentiellement réalisables par le contrôle des coûts liés à leurs ressources humaines et matérielles associées notamment au personnel enseignant, au personnel de soutien, au personnel administratif, au personnel d'entretien et aux bâtiments. Enfin, certaines chercheuses et certains chercheurs ont néanmoins souligné les limites de cette approche en matière de légitimité démocratique et de résolution de problèmes locaux, puisque les instances décisionnelles tendent à s'éloigner de plus en plus de certains établissements scolaires (Lessard, 2006; Pelletier, 2016).

Dans une étude visant à relever les caractéristiques des instances intermédiaires efficaces et d'examiner leurs relations avec leurs gouvernements, Galway, Sheppard, Wiens et Brown (2013) ont démontré qu'au cours des deux dernières décennies, tous les gouvernements provinciaux au Canada – parfois de concert avec les tribunaux – ont restructuré leur modèle de gouvernance en matière d'éducation dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficience des instances intermédiaires, principalement par l'entremise de leur fusion ou de leur élimination. À ce titre, ils rapportent que deux provinces – la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard – ont usé de leur pouvoir législatif pour éliminer plusieurs commissions scolaires jugées inefficaces et les remplacer par des administrateurs nommés par le gouvernement.

En 1996, voulant améliorer la qualité de l'éducation, rationaliser son administration et renforcer la participation des parents, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a aboli le palier intermédiaire (CSE, 2006). Les conseils scolaires ont alors été remplacés par des conseils consultatifs composés de parents dans les districts, et deux commissions

provinciales de l'éducation ont été créées, ce qui eut pour effet de centraliser le pouvoir aux mains du gouvernement. Devant les critiques et les recommandations d'un comité spécial de l'éducation, les conseils d'éducation de district ont été remis en place en 2001. Galway, Sheppard, Wiens et Brown (2013) rapportent enfin que ce type d'action provoque d'importantes tensions entre les instances centrales et les instances intermédiaires, tensions qui peuvent avoir des répercussions sur le personnel scolaire et enseignant ainsi que sur les élèves.

2.2.4. Constats et recommandations

À l'issue de la présente section, le Conseil constate que si la décentralisation a inspiré de nombreuses réformes et réorganisations scolaires au Québec depuis les années 1980, elle s'est accompagnée d'une nouvelle approche de l'administration publique, soit la « nouvelle gestion publique ». Visant l'amélioration du rapport coût-service et mettant l'accent sur les résultats obtenus ainsi que l'efficacité budgétaire, la nouvelle gestion publique a eu pour effet d'amener des pratiques du privé dans le secteur public et d'instaurer la gestion axée sur les résultats. À ce chapitre, le Conseil estime que l'obligation pour les centres de services scolaires de transmettre au ministre les résultats des épreuves qu'il impose et la création d'un comité d'engagement pour la réussite des élèves ayant pour mandat d'analyser les résultats des élèves, de formuler des recommandations au centre de services scolaire et de promouvoir auprès des établissements les pratiques éducatives sont susceptibles de renforcer les pratiques de gestion axée sur les résultats. En ce sens, cette obligation pourrait inciter à prioriser la réussite scolaire plutôt que la réussite éducative et, par conséquent, avoir une incidence sur le pouvoir d'agir du personnel enseignant.

Selon les recherches consultées, si la gestion axée sur les résultats semble avoir permis d'atteindre un haut niveau d'efficacité des instances intermédiaires, un niveau qui peut par ailleurs être encore amélioré par un regroupement de certains services, d'autres études ont démontré que les épreuves standardisées peuvent orienter les apprentissages des élèves vers la réussite scolaire plutôt que la réussite éducative (Jones, 2007, cité dans Mons, 2013). Or, pour le Conseil, il importe de promouvoir une conception large de la réussite et de bien faire la distinction entre la réussite éducative et la réussite scolaire, la première embrassant les trois missions de l'école, soit instruire, socialiser et qualifier, la seconde s'appliquant principalement à l'une de ces trois missions, soit celle d'instruire (CSE, 2002).

Dans le contexte de la création du comité d'engagement pour la réussite et de l'imposition d'une formation continue pour le personnel enseignant, le Conseil réitère l'esprit de l'orientation formulée dans son avis intitulé *Le développement professionnel, un enrichissement pour toute la profession enseignante* (CSE, 2014a) et recommande au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur :

Recommandation 4 :

de favoriser la réussite éducative grâce au soutien du pouvoir d'agir du personnel enseignant en cohérence avec les responsabilités et les obligations qui leur sont confiées par les articles 19 et 22 de la Loi sur l'instruction publique (voir l'annexe B);

Dans la perspective où l'école québécoise est investie d'une triple mission d'instruire, de socialiser et de qualifier, le Conseil recommande au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur :

Recommandation 5 :

d'inscrire la réussite éducative – non seulement la réussite scolaire – au cœur de toutes les décisions relatives à la réorganisation de la gouvernance scolaire.

2.3. La mise en œuvre de la nouvelle gouvernance scolaire

2.3.1. Les recherches sur la mise en œuvre des réformes

Les recherches sur la mise en œuvre des politiques et des réformes scolaires se sont multipliées depuis les années 1970. Leurs résultats tendent à démontrer l'existence d'un certain « jeu » entre le moment de l'adoption d'une loi, d'une politique ou d'un programme par les autorités centrales et leur implantation par les acteurs éducatifs des instances intermédiaires et locales (Lemieux, 2009). Comme le soulignaient Lessard, Desjardins, Schwimmer et Anne (2008), l'implantation correspond à l'étape dite « postdécisionnelle », une étape où les acteurs prennent le relais des décideurs pour mettre en œuvre la réforme. Cette étape comporte donc une mobilisation d'acteurs et de ressources matérielles et financières ainsi qu'un travail d'interprétation de la part des acteurs. En fait, les difficultés peuvent être nombreuses, qu'elles soient liées, par exemple, à l'imprécision des objectifs ou à l'absence d'un plan de mise en œuvre (Bernier, 2010). Ainsi, les recherches ont permis de mesurer toute l'importance de prévoir un plan de mise en œuvre rigoureux avant de rendre effective une réforme, et ce, afin de maximiser les effets positifs et de minimiser les effets négatifs à court, à moyen et à long termes de cette réforme.

Dans une étude qu'il a menée au sujet de la mise en œuvre du renouveau pédagogique, Deniger (2004) a démontré l'importance de bien préparer cette étape cruciale. Essentiellement, cette recherche présentait les résultats d'un sondage conçu à partir d'écrits scientifiques portant sur le thème de la qualité de la mise en œuvre de la réforme. Au total, au terme de l'opération, des questionnaires qui avaient été distribués à l'ensemble des écoles primaires du Québec, 1333 furent reçus; les résultats permettaient de dégager une demande généralisée en matière de ressources humaines, matérielles et financières allouées à la mise en œuvre de la réforme, notamment par une offre supplémentaire de formation et une amélioration du soutien et de l'encadrement à tous les paliers d'acteurs. Ils relevaient aussi un important souhait de la part des acteurs éducatifs, soit celui de pouvoir prendre part aux réflexions entourant la réforme dès le début.

2.3.2. Les approches descendantes, ascendantes et hybrides

Les résultats de la recherche de Deniger (2004) rejoignent ceux de la très grande majorité des études qui portent sur les bonnes pratiques de mise en œuvre, lesquelles tendent à démontrer qu'il ne suffit pas de formuler et d'adopter un projet de réforme pour qu'il s'applique directement et uniformément au sein des milieux de pratique. En effet, de nombreuses critiques ont été formulées depuis les années 1970 à l'endroit des approches de mise en œuvre dites descendantes (*top-down*). Comme le souligne Carpentier (2012, p. 17) : « l'élément central de ces reproches fait référence au fait que

privilégier la perspective des décideurs entraîne une négligence des autres acteurs, les exécutants, qui interprètent, facilitent, modifient ou contrecarrent la politique ». Face à cet état de fait, les chercheuses et les chercheurs se sont donc mis à la recherche des facteurs qui conduisent à une mise en œuvre réussie, les amenant ainsi à découvrir l'importance de reconnaître le rôle prépondérant joué par les cultures et les institutions locales ainsi que par leurs acteurs. C'est de cette façon que sont apparues, à la fin des années 1970, les approches dites ascendantes (*bottom-up*), lesquelles invitaient les instances centrales à déterminer – de concert avec les instances intermédiaires et locales – les objectifs d'une réforme et à offrir aux acteurs locaux les ressources et la flexibilité nécessaires pour les atteindre. Cette approche a néanmoins conduit à des irrégularités d'implantation d'un milieu à l'autre et à des difficultés de fonctionnement du système, menant ainsi les chercheuses et les chercheurs à préconiser de plus en plus une approche hybride.

L'approche hybride repose sur deux principes, soit une bidirectionnalité entre les instances centrales et les instances locales, depuis la conception de la réforme jusqu'à sa mise en œuvre, ainsi que l'instauration d'une zone de pouvoir et de marchandage¹⁰ qui permettent une compréhension mutuelle entre les intentions des décideurs publics et les actions des acteurs locaux. Pour y parvenir, il importe d'informer adéquatement les divers acteurs des intentions de la réforme, voire de la coconstruire avec eux dès le départ, et de déterminer ensemble les changements désirés et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Dans cette perspective, Carpentier (2012) proposait quatre facteurs pour faciliter la mise en œuvre :

- 1) Les changements désirés doivent répondre à des besoins jugés prioritaires;
- 2) Les changements désirés doivent s'accompagner d'objectifs et de moyens clairement formulés;
- 3) Les changements désirés doivent être soutenus par la mise en place de structures et d'activités qui assurent une compréhension commune;
- 4) Les changements désirés doivent être soutenus par des ressources de qualité.

¹⁰ Selon Carpentier, la zone de pouvoir et de marchandage correspond au lieu où se rencontrent deux mouvements forts et opposés, c'est-à-dire la centralisation et la décentralisation : « tous les acteurs ont des intérêts à défendre. Des discussions, des débats et des dialogues sont donc nécessaires afin d'arriver à des ententes permettant une mise en œuvre effective. L'implantation peut en effet être perçue sous la forme d'un continuum politique-action dans lequel un processus interactif et négociatif (sic) voit le jour au fil du temps entre ceux qui tentent de mettre la politique en action et ceux de qui l'action dépend [...]. Le pouvoir et les intérêts sont centraux aux dynamiques de cette relation. L'implantation est effectivement un processus de négociation itératif entre ceux qui sont responsables de créer et de formuler le changement et ceux qui doivent l'implanter » (2012, p. 24).

À ce titre, le comité d'experts Champoux-Lesage (MELS, 2014) insistait sur l'importance de ne pas procéder à des choix politiques sans procéder préalablement à une analyse d'impacts et de vérifier et d'expliquer le bien-fondé des décisions auprès des acteurs concernés et de la population pour favoriser le consensus ou, du moins, le compromis.

2.3.3. Les effets de la mise en œuvre sur les milieux

Des études amènent à s'interroger sur les effets potentiels qu'une réorganisation de la gouvernance scolaire pourrait avoir sur le climat scolaire. Par exemple, dans sa thèse doctorale, Drouin (2005) rapportait les résultats d'une étude de cas multiples portant sur l'expérience des changements en éducation à la fin des années 1990 et au début des années 2000 dans trois commissions scolaires du Québec. Cette étude, réalisée par Brassard, Lusignan et Lessard (2002, citée dans Drouin, 2005), démontrait que les changements vécus ont été jugés par les acteurs concernés comme étant multiples, importants et rapides et qu'ils s'accompagnaient d'un manque de cohérence et de planification. De plus, la volonté de centrer les actions sur les besoins de l'école aurait été altérée par les obligations administratives causées notamment par la réorganisation des commissions scolaires. Dans cette perspective, les membres du Conseil qui ont vécu de près ces changements de la gouvernance à la fin des années 1990 et au début des années 2000 rappellent qu'une telle réorganisation exige, selon leur expérience, une importante mobilisation du personnel scolaire pendant plusieurs années, au détriment de la mission première de l'éducation, c'est-à-dire la réussite éducative.

Également, selon Cattonar et autres (2007, cités dans Lapointe, Garon, Brassard, Dupuis et autres, 2009, p. 17), les changements scolaires survenus dans les dix dernières années auraient engendré une déstabilisation et une perte des repères habituels ainsi qu'un climat d'insécurité et même de méfiance chez le personnel scolaire. Or, si les recherches sur l'effet potentiel de la mise en œuvre d'une réorganisation de la gouvernance scolaire sur les élèves sont rares, celles sur l'importance du climat scolaire sur le bien-être et l'apprentissage des élèves sont abondantes (Debarbieux, 2015; Cohen, McCabe, Michelli et autres, 2009; Florin et Guimard, 2017) de même que celles portant sur l'influence du bien-être du personnel enseignant sur celui des élèves (Oberle et Schonert-Reichl, 2016; Rousseau, 2018; Curchod-Ruedi, Doudin et Baumberger, 2011). Il apparaît indispensable que toute réorganisation de la gouvernance scolaire rassemble les facteurs nécessaires à une bonne mise en œuvre en vue de préserver le climat scolaire.

Dans son rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006, le Conseil insistait sur l'urgence d'enclencher des actions susceptibles de redynamiser la démocratie scolaire; il ajoutait que, si, en dépit des efforts faits, le faible taux de participation électorale devait se maintenir – ce qui fut visiblement le cas (voir l'annexe A) –, le débat méritait d'être rouvert pour que soit trouvée une solution de rechange viable

(CSE, 2006). Dans cette perspective, force est de constater que le projet de loi n° 40 propose une solution de rechange. Néanmoins, le Conseil estime que pour que cette solution de rechange soit « viable », il importe que le ministre rende plus explicites les réflexions qui ont mené au modèle de gouvernance proposé, principalement en ce qui concerne la composition du conseil d'administration des centres de services scolaires, laquelle alloue au personnel enseignant une place limitée, confère aux parents un poids déterminant et ne prévoit aucun siège pour une représentation des élèves, des services éducatifs ou des cadres scolaires.

Par ailleurs, le Conseil s'interroge sur les moyens que compte déployer le ministre pour assurer une représentativité locale des parents, notamment au sein des centres de services scolaires couvrant un grand territoire. Le Conseil estime aussi qu'il est important d'assurer une compréhension commune du partage des rôles et des responsabilités entre le ministre, la direction générale du centre de services scolaire, la présidence du conseil d'administration du centre de services scolaire, la direction d'établissement scolaire et la présidence du conseil d'établissement, et ce, en expliquant clairement quelles personnes sont imputables – auprès de la population – de la prise de décision des instances locales et intermédiaires. Enfin, le Conseil souhaite souligner sa préoccupation en ce qui a trait aux défis que peut soulever le côtoiement de plusieurs modèles de gouvernance des instances intermédiaires dans le territoire québécois, notamment en ce qui a trait à l'uniformité des différents codes d'éthique et de déontologie, ou encore, en matière de légitimité des conseils d'administration composés différemment tout en partageant le même territoire.

2.3.4. Constats et recommandations

À l'issue de la présente section, le Conseil constate que les recherches ont permis de cerner les bonnes pratiques de mise en œuvre des réformes scolaires. À ce propos, il retient que plusieurs recherches ont démontré que les approches descendantes et ascendantes comportent des limites en matière de conception et de mise en œuvre des réformes scolaires, et que les approches hybrides permettent d'atténuer un certain nombre de ces limites, puisqu'elle fait reposer la prise de décision sur les principes de bidirectionnalité et de « marchandage » entre les instances centrales et les instances locales. Pour ce faire, il est impératif que les changements désirés répondent à des besoins jugés prioritaires et qu'ils s'accompagnent d'objectifs et de moyens clairement formulés, de structures et d'activités assurant une compréhension commune et de ressources de qualité.

Enfin, comme dans son rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014, le Conseil invite le ministre à prendre acte de façon continue de l'état des consensus sur les fondements des réformes, à entretenir un dialogue permanent avec les acteurs scolaires

sur les besoins et les enjeux en présence et à assumer pleinement ses fonctions de pilotage et de suivi des activités d'appropriation. Cette veille continue permettra d'éviter le risque d'incohérence, de dispersion et d'interprétations variables d'un milieu à l'autre, voire d'un acteur à l'autre, et de préserver le climat scolaire.

À la vue de ces constats, le Conseil recommande au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur :

Recommandation 6 :

d'adopter une approche hybride, graduelle et itérative de mise en œuvre de la réorganisation de la gouvernance scolaire;

Recommandation 7 :

d'assurer une compréhension commune de la réorganisation de la gouvernance scolaire pour faire en sorte de rendre explicite le plan de mise en œuvre et de soutenir financièrement ou autrement les stratégies locales d'appropriation;

Recommandation 8 :

de veiller à la légitimité démocratique des conseils d'administration des centres de services scolaires à même le territoire québécois par une garantie de représentativité des parties prenantes.

Constats généraux

Le présent mémoire avait pour objectif de contribuer à la réflexion entourant les enjeux que soulève le projet de loi n° 40. Pour ce faire, il a dans un premier temps exposé le contexte à la fois historique et politique dans lequel ce projet de loi s'inscrit, puis il a tenté de cerner les principales modifications proposées en les associant à de grands enjeux liés à la gouvernance scolaire, c'est-à-dire la décentralisation et la centralisation, ainsi que la mise en œuvre des réformes scolaires, avant de relever les positions formulées antérieurement par le Conseil à l'endroit de ces enjeux. Dans un second temps, le mémoire a approfondi la compréhension de ces enjeux à partir des résultats de la recherche scientifique, du partage des savoirs expérientiels de ses membres et de leurs délibérations, sections à l'issue desquelles étaient présentés des constats et formulées des recommandations.

Dans l'ensemble, le Conseil retient que les effets positifs et négatifs de la centralisation et de la décentralisation de la gouvernance scolaire ne font pas consensus et qu'il faut, peu importe le modèle de gouvernance privilégié, prendre acte des défis potentiels. Le Conseil estime que les recommandations formulées à l'issue des sections 2.1 et 2.2 permettent de prévenir, voire de dépasser certains de ces défis liés à la centralisation et à la décentralisation. Il retient également que des recherches ont permis de dégager des pratiques qui favorisent la mise en œuvre des réformes scolaires. Il invite en ce sens le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur à porter une attention particulière à ces pratiques. Enfin, le Conseil estime que les huit recommandations formulées à l'issue de son analyse sont susceptibles de contribuer à la réorganisation d'une gouvernance scolaire au service de la réussite éducative du plus grand nombre d'élèves au Québec.

Orientation et recommandations

Le Conseil supérieur de l'éducation a pris acte des modifications prévues par le projet de loi n° 40 et a souhaité contribuer à la réflexion par une analyse des enjeux et des défis qu'il dégage. Il recommande que le ministre et l'ensemble des acteurs éducatifs axent leurs décisions vers l'objectif commun de la réussite éducative du plus grand nombre d'élèves au Québec. Cette réussite éducative incorpore la réussite scolaire et la diplomation, très certainement, mais elle embrasse plus largement les enjeux de socialisation et de qualification, dans une perspective qui se veut la plus inclusive possible. Ainsi, le Conseil estime qu'il est crucial que la réorganisation de gouvernance scolaire proposée par ce projet de loi s'assure de préserver, à la fois en cours de la mise en œuvre et une fois constituée, la mission première de l'école québécoise, qui est d'instruire, de socialiser et de qualifier le plus grand nombre d'élèves au Québec.

Pour ce faire, le Conseil supérieur de l'éducation fait les recommandations suivantes au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur :

L'enjeu de la décentralisation

Recommandation 1 :

Prévoir une formation continue portant sur la réussite éducative destinée aux membres du personnel administratif, aux membres des conseils d'établissement ainsi qu'aux conseils d'administration des centres de services scolaires;

Recommandation 2 :

Soutenir le leadership des directions des établissements scolaires et s'assurer que les ressources disponibles ainsi que les mécanismes de reddition de comptes soient compatibles avec leur rôle et leurs responsabilités en matière de réussite éducative;

Recommandation 3 :

Mettre en place des mesures pour inclure une diversité de parents, notamment ceux d'élèves handicapés et en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et de groupes sociaux et culturels, et favoriser la participation des élèves dans tous les conseils d'établissement ainsi que les conseils d'administration des centres de services scolaires.

L'enjeu de la centralisation

Recommandation 4 :

Favoriser la réussite éducative grâce au soutien du pouvoir d'agir du personnel enseignant en cohérence avec les responsabilités et les obligations qui leur sont confiées par les articles 19 et 22 de la Loi sur l'instruction publique (voir l'annexe B);

Recommandation 5 :

Inscrire la réussite éducative – non seulement la réussite scolaire – au cœur de toutes les décisions relatives à la réorganisation de la gouvernance scolaire.

L'enjeu de la mise en œuvre

Recommandation 6 :

Adopter une approche hybride, graduelle et itérative de mise en œuvre de la réorganisation de la gouvernance scolaire;

Recommandation 7 :

Assurer une compréhension commune de la réorganisation de la gouvernance scolaire pour faire en sorte de rendre explicite le plan de mise en œuvre et de soutenir financièrement ou autrement les stratégies locales d'appropriation;

Recommandation 8 :

Veiller à la légitimité démocratique des conseils d'administration des centres de services scolaires à même le territoire québécois par une garantie de représentativité des parties prenantes.

Bibliographie

Assemblée nationale (2019). *Projet de loi n° 40 : Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 90 p., réf. d'octobre 2019, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-40-42-1.html>.

Beauchesne, Rénald (2013). *La perception des parents élus concernant leur participation au processus décisionnel dans les conseils d'établissement au Québec*, Chicoutimi (Québec), Université du Québec à Chicoutimi, 246 p.

Bernier, Luc (2010). « La mise en œuvre des politiques publiques », dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 255-277.

Bouvier, Alain (2012). *La gouvernance des systèmes éducatifs*, Paris, Presses Universitaires de France, 384 p.

Brassard, A., L. Corriveau, R. Fortin, A. Gélinas, L. Savoie-Zajc, L. Héon et S. De Saedeleer (2001). *Les directions d'établissement et les changements en éducation*, Rapport de recherche du Groupe de recherche interuniversitaire sur les directeurs d'établissement scolaire (GRIDES/Université de Montréal), Montréal, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation.

Brassard, André (2014). « La commission scolaire comme lieu de gouvernance autonome (1959 à 2013) », *Télescope*, vol. 20, n° 2, p. 17-34, réf. de septembre 2019, http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_20_no_2/Telv20_no2_Brassard.pdf.

Brassard, André (2009). « La politique québécoise de décentralisation vers l'établissement : un changement important qui maintient l'instance intermédiaire en l'état », dans Guy (dir.) Pelletier, *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck, p. 109-125.

Brassard, André (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l'établissement dans le système d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*, Anjou (Québec), Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement, 158 p.

Brassard, André, Luc Brunet et Sylvie De Saedeleer (2004). « Les effets de la décentralisation dans les systèmes scolaires à l'extérieur du Québec », dans Marjolaine Saint-Pierre et Luc Brunet (dir.), *De la décentralisation au partenariat: administration en milieu scolaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 65-94.

Brunet, Luc, André Brassard et Sylvie De Saedeleer (2004). « La décentralisation dans le système d'enseignement au Québec : la Loi sur l'instruction publique (loi 180) et ses effets perçus », dans Marjolaine Saint-Pierre et Luc Brunet (dir.), *De la décentralisation au partenariat: administration en milieu scolaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 95-120.

Carpentier, Anylène (2012). « Les approches et les stratégies gouvernementales de mise en oeuvre des politiques éducatives », *Éducation et francophonie*, vol. 40, n° 1, printemps, p. 12-31.

Cattonar, Branka, Claude Lessard, Jean-Guy Blais, François Larose, Marie-Claude Riopel, Maurice Tardif, Jimmy Bourque et Alan Wright (2007). *Les directeurs et les directrices d'école du Canada : contexte, profil et travail*, Enquêtes pancanadiennes auprès des directions et des enseignants d'écoles primaires et secondaires (2005-2006), Montréal, Chaire de recherche du Canada sur le personnel et les métiers de l'Éducation, Faculté des Sciences de l'éducation, Université de Montréal, 437, [26] p.

Charron, Richard (1994). « Directions d'établissements scolaires au Québec », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 4, p. 47-58, réf. de septembre 2019, <https://journals.openedition.org/ries/4189#quotation>.

Cloutier, Martine (2007). *Liens entre les préoccupations de directeurs d'école primaire et leurs stratégies pour implanter le curriculum*, Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (PhD) Option Administration de l'Éducation, Montréal, Université de Montréal, Faculté des études supérieures, 281 p., réf. d'octobre 2019, https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/17821/Cloutier_Martine_2007_these.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Cohen, Jonathan, Elisabeth M. McCabe, Nicholas Michelli, M. et Terry Pickeral (2009). « School Climate: Research, Policy, Teacher Education and Practice », *Teachers College Record*, vol. 111, n° 1, p. 180-213.

Conseil supérieur de l'éducation (2016). *Mémoire du Conseil supérieur de l'éducation concernant le projet de loi n° 86 visant à modifier l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires*, Québec, Le Conseil, 22 p., réf. de septembre 2019, <https://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0491.pdf>.

Conseil supérieur de l'éducation (2014a). *Le développement professionnel, un enrichissement pour toute la profession enseignante*, Québec, Le Conseil, 219 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2014b). *Pour l'amélioration continue du curriculum et des programmes d'études*, Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2012-2014, Québec, Le Conseil, 121 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2009). *Rappel des positions du Conseil supérieur de l'éducation sur la gouverne en éducation*, Québec, Le Conseil, 26 p., réf. de septembre 2019, <https://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0465.pdf>.

Conseil supérieur de l'éducation (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire* Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2005-2006, Québec, Le Conseil, 111 p., réf. de septembre 2019, <https://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0184.pdf>.

Conseil supérieur de l'éducation (2002). *Avis au ministre de l'Éducation sur le projet de loi 124 : Loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique*, Sainte-Foy, Le Conseil, 30 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2001). *La gouverne de l'éducation : logique marchande ou processus politique?*, Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2000-2001, Québec, Le Conseil, 97 p., réf. de septembre 2019, <https://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/RapportsAnnuel/rapann01.pdf>.

Conseil supérieur de l'éducation (1995). *Pour la réforme du système éducatif : dix années de consultation et de réflexion*, Sainte-Foy, Le Conseil, 65 p.

Corriveau, Lise (2004). « Identification professionnelle ou suridentification à la profession? : la situation de directrices et de directeurs d'établissements scolaires québécois », *Éducation et francophonie*, vol. 32, n° 2, p. 95-110.

Curchod-Ruedi, Denise, Pierre-André Doudin et Bernard Baumberger (2011). « Promotion de la santé, prévention en milieu scolaire et santé psychosociales des professionnels à l'école », dans Pierre-André Doudin, Denise Curchod-Ruedi, Louise Lafortune et Nathalie Lafranchise (dir.), *La santé psychosociale des enseignants et des enseignantes*, Québec, Presses universitaires du Québec, p. 197-220.

Debarbieux, Éric (2015). « Du "climat scolaire" : définitions, effets et politiques publiques », *Éducation & formations*, n° 88-89, décembre, p. 11-28, réf. d'octobre 2019, http://www2.ac-lyon.fr/etab/ien/rhone/oullins/IMG/pdf/depp-2015-ef-88-89-climat-scolaire-definitions-effets-politiques-publiques_510628.pdf.

Dembélé, Martial, Sonia Goulet, Pierre Lapointe, Marc-André Deniger, Vicky Giannas et Madeleine Tchimou (2013). « Perspective historique de la construction du modèle québécois de gestion scolaire axée sur les résultats », dans Christian Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance*, Louvain-la-neuve (Belgique), De Boeck Supérieur, p. 89-106.

Deniger, Marc-André (2015). *Les formes de participation des parents à la vie scolaire: gouvernance, bénévolat et suivi du cheminement des élèves*, Forum de l'Institut du Nouveau Monde sur la démocratie scolaire, 26 octobre 2015, Montréal, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, réf. d'octobre 2019, <https://slideplayer.fr/slide/9123880/>.

Deniger, Marc-André (2004). *Évaluation du nouveau programme de formation de l'école québécoise : la qualité de sa mise en œuvre et ses effets perçus à ce jour*, Enquête auprès des directions d'école, du personnel enseignant, des professionnels non enseignants et des parents des écoles primaires du Québec, Québec, Groupe d'analyse politique de l'éducation (GAPE), Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES), Faculté des sciences de l'éducation, Université Laval, 37 p.

Deniger, Marc-André , Gilles Roy, Véronique Brouillette et Jocelyn Berthelot (2002). « La nouvelle gouverne scolaire au Québec : acteurs et enjeux », *Liens social et politiques*, n° 48, automne, p. 115-127.

Drouin, Huguette (2005). *Les modes de coopération entre les services des ressources éducatives et les écoles dans deux commissions scolaires dans un contexte de fusion organisationnelle*, Montréal, Université de Montréal, 348 p.

Duru-Bellat, Marie et Denis Meuret (2001). « Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers : autonomie et choix des établissements scolaires », *Revue française de pédagogie*, n° 135, janvier, p. 173-221.

Dutercq, Yves (2009). « L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France », dans Guy Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université, p. 91-107.

Florin, Agnès et Philippe Guimard (2017). *La qualité de vie à l'école : comment l'école peut-elle proposer un cadre de vie favorable à la réussite et au bien-être des élèves?*, Paris, Conseil national d'évaluation du système scolaire, 77 p., réf. d'octobre 2019, http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2017/10/170929_QDV_FLorin_Guimard.pdf.

Galway, Gerald et John Wiens (2013). « The Impact of Centralization on Local School District Governance in Canada », *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, n° 145, p. 1-33, réf. de septembre 2019, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1017209.pdf>.

Hanushek, Eric A. et Ludger Woessmann (2014). « Institutional Structures of the Education System and Student Achievement: A Review of Cross-country Economic Research », dans Rolf Strietholt, Wilfried Bos, Jan-Eric Gustafsson et Monica Rosen (dir.), *Educational Policy Evaluation through International Comparative Assessments*, Munster (Germany), Waxman, p. 145-175.

Lacroix, Guy et Gino Santarossa (2015). *Avis technique sur l'évaluation économique de l'efficacité budgétaire des commissions scolaires*, Rapport d'évaluation, Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 48 p., réf. de septembre 2019, http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/education/reseau/Rapport_lacroix_santarossa_efficience_budget_CS.pdf.

Lacroix, Isabelle (2012). *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, Faculté d'éducation, 271 p., réf. de septembre 2019, <https://savoirs.usherbrooke.ca/handle/11143/6390>.

Lapointe, Pierre et André Brassard (2017). « L'appropriation de la gestion axée sur les résultats par les enseignants du primaire et du secondaire au Québec », dans Yves Dutercoq et Christian Maroy (dir.), *Professionalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, Louvain-la-neuve (Belgique), De Boeck Supérieur, p. 55-87.

Lapointe, Pierre, Roseline Garon, André Brassard, Philippe Dupuis, Christa Japel et Luc Brunet (2009). *La gestion des activités éducatives des directeurs et des directrices d'écoles primaires dans le contexte de la réforme en éducation au Québec*, Rapport de recherche présenté au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture et au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport dans le cadre du Programme d'actions concertées sur la persévérance et la réussite scolaires (projet 2005-AC-103493), Montréal, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, 87 p.

Legendre, Rénald (2005). *Dictionnaire actuel de l'éducation*, 3^e éd., Montréal, Guérin, 1554 p.

Leithwood, Kenneth (2013). *Les conseils scolaires performants et leur leadership*, Oakville (Ontario), Council of Ontario Directors of Education; Institut de leadership en éducation, 46 p.

Lemieux, Vincent (2009). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, 3^e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, 222 p.

Lessard, Claude (2006). « La "gouvernance" de l'éducation au Canada : tendances et significations », *Éducation et sociétés*, n° 18, p. 181-201, réf. de septembre 2019, <https://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2006-2-page-181.htm>.

Lessard, Claude et Anylène Carpentier (2015). *Politiques éducatives : la mise en oeuvre*, Paris, Presses Universitaires de France, 208 p.

Lessard, Claude, Pierre-David Desjardins, Marina Schwimmer et Abdoulaye Anne (2008). « Les politiques et les pratiques en éducation : un couplage problématique : une perspective anglo-américaine », *Carrefours de l'éducation*, vol. 1, n° 25, p. 155-194.

Lusignan, Jacques et Guy Pelletier (2009). « Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs », dans Guy (dir.) Pelletier, *La gouvernance scolaire : régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck, p. 11-31.

Mager, Ursula et Peter Nowak (2012). « Effects of student participation in decision making at school: A systematic review and synthesis of empirical research », *Educational Research Review*, n° 7, p. 38-61.

Maroy, Christian (2009). « Réforme de l'inspection et montée de la régulation par les résultats en Belgique : incidences des institutions, des intérêts et des idées », dans Guy Pelletier, *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, Bruxelles, De Boeck Universités, p. 53-72.

Maroy, Christian, André Brassard, Cécile Mathou, Samuel Vaillancourt et Annelise Voisin (2017). « La co-construction de la gestion axée sur les résultats : les logiques de médiation des commissions scolaires », *McGill Journal of Education / Revue des sciences de l'éducation de McGill*, vol. 52, n° 1, p. 93-113, réf. de septembre 2019, <https://id.erudit.org/iderudit/1040806ar>.

Maroy, Christian, Cécile Mathou et Samuel Vaillancourt (2017). « La gestion axée sur les résultats au coeur de l'école québécoise : l'autonomie professionnelle des enseignants sous pression », dans Yves Dutercoq et Christian Maroy (dir.), *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, Louvain-la-louve (Belgique), De Boeck Supérieur, p. 36-53.

Marzano, Robert J. et Timothy Waters (2009). *District leadership that works: Striking the right balance*, Bloomington (Indiana), Solution Tree, 176 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2014). *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, Québec, Le Ministère, http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/rapport_comiteCS_mai2014v3p.pdf.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Direction générale des régions (2007). *Résultats des élections scolaires 2003 et 2007 - Le Québec, les commissions scolaires francophones et les commissions scolaires anglophones*, réf. d'octobre 2019, http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/resultats2003-2007.pdf.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2019a). *Dépôt du projet de loi n° 40 – Le nouveau gouvernement du Québec confirme la fin des commissions scolaires telles qu'on les connaît*, réf. d'octobre 2019, <http://www.education.gouv.qc.ca/en/salle-de-presse/press-releases/detail/article/depot-du-projet-de-loi-no-40-le-nouveau-gouvernement-du-quebec-confirme-la-fin-des-commissions-sco/>.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2019b). *Gouvernance scolaire*, réf. d'octobre 2019, <http://www.education.gouv.qc.ca/commissions-scolaires/gouvernance/gouvernance-scolaire/>.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2019c). *Résultats préliminaires des élections scolaires de 2014*, réf. d'octobre 2019, <http://www.education.gouv.qc.ca/commissions-scolaires/gouvernance/elections-scolaires-2014/resultats-2014/>.

Mons, Nathalie (2013). « Évaluation standardisée des élèves et inégalités scolaires d'origine sociale: discours théoriques et réalité empirique », dans Christian Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance*, Louvain-la-louve (Belgique), De Boeck Supérieur, p. 34-49.

Oberle, Eva et Kimberly A. Schonert-Reichl (2016). « Stress contagion in the classroom? The link between classroom teacher burnout and morning cortisol in elementary school students », *Social Science & Medecine*, n° 159, April, p. 30-37.

Office québécois de la langue française (2003). *Gouvernance*, réf. d'octobre 2019, http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=8360459.

Office québécois de la langue française (2001). *Personnalité juridique*, réf. d'octobre 2019, http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=1198698.

Pelletier, Guy (2016). « Les commissions scolaires québécoises et les chemins de traverse : bilan et enjeux d'une gouvernance composite en mouvement », dans Pierre Doray et Claude Lessard (dir.), *Un demi-siècle d'éducation depuis la Révolution tranquille*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 175-188.

Pelletier, Guy (2014). « La commission scolaire québécoise du passé recomposé au temps présent : analyse et témoignages de pratiques de pilotage », *Télescope*, vol. 20, n° 2, p. 89-102, réf. de septembre 2019, http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_20_no_2/Telv20_no2_Pelletier.pdf.

Pelletier, Guy (2004). « La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur », dans Marjolaine Saint-Pierre et Luc Brunet (dir.), *De la décentralisation au partenariat : administration en milieu scolaire* Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 151-171.

Poirel, Emmanuel (2010). *Le stress professionnel, les émotions vécues et les ajustements chez les directions d'école au Québec*, Éditions Universitaires Européennes, 420 p.

Poirel, Emmanuel et Frédéric Yvon (2012). « Le leadership distribué : l'épreuve des réformes éducatives », *Éducation et francophonie*, vol. 40, n° 1, p. 94-118, réf. de septembre 2019, <https://id.erudit.org/iderudit/1010148ar>.

Proulx, Jean-Pierre (2014). *La genèse de l'école publique et de la démocratie scolaire au Québec*, Les écoles de syndics 1814-1838, Québec, Presses de l'Université Laval, 505 p.

Québec (2019). *Loi sur l'instruction publique : RLRQ, chapitre I-13.3.*, Québec, Éditeur officiel du Québec, à jour au 1^{er} octobre 2019, réf. d'octobre 2019, <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/I-13.3>.

Rocher, Guy (2004). « Un bilan du Rapport Parent vers la démocratisation », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 12, n° 2, p. 117-128, réf. de septembre 2019, http://classiques.uqac.ca/contemporains/rocher_guy/bilan_rapport_parent/bilan_rapport_parent.pdf.

Rousseau, Nadia (2018). « Le soutien du bien-être à l'école par le développement de l'autodétermination chez les jeunes », dans Nadia Rousseau et Gaëlle Espinosa (dir.), *Le bien-être à l'école : enjeux et stratégies gagnantes*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 177-196.

Scheerens, Jaap et Ralf Maslowski (2008). « Autonomie des établissements scolaires: des moyens à la recherche d'un objectif ? », *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 27-36.

Yerly, Gonzague (2017). « Quel impact des politiques de responsabilisation douce sur les pratiques enseignantes ? », dans Yves Dutercoq et Christian Maroy (dir.), *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, Louvain-la-louve (Belgique), De Boeck Supérieur, p. 122-141.

Annexe A

Tableau 1 : Taux de participation aux élections scolaires au Québec (MELS, 2007; MEES, 2019c)

Année de l'élection	CS francophones	CS anglophones
2003	8,1 %	14,6 %
2007	7,2 %	16,7 %
2014	4,87 %	18,88 %

Annexe B

Les articles 19 et 22 de la Loi sur l'instruction publique actuelle se présentent de la façon suivante :

19. Dans le cadre du projet éducatif de l'école et des dispositions de la présente loi, l'enseignant a le droit de diriger la conduite de chaque groupe d'élèves qui lui est confié.

L'enseignant a notamment le droit :

1° de prendre les modalités d'intervention pédagogique qui correspondent aux besoins et aux objectifs fixés pour chaque groupe ou pour chaque élève qui lui est confié;

2° de choisir les instruments d'évaluation des élèves qui lui sont confiés afin de mesurer et d'évaluer constamment et périodiquement les besoins et l'atteinte des objectifs par rapport à chacun des élèves qui lui sont confiés en se basant sur les progrès réalisés.

22. Il est du devoir de l'enseignant :

1° de contribuer à la formation intellectuelle et au développement intégral de la personnalité de chaque élève qui lui est confié;

2° de collaborer à développer chez chaque élève qui lui est confié le goût d'apprendre;

3° de prendre les moyens appropriés pour aider à développer chez ses élèves le respect des droits de la personne;

4° d'agir d'une manière juste et impartiale dans ses relations avec ses élèves;

5° de prendre les mesures nécessaires pour promouvoir la qualité de la langue écrite et parlée;

6° de prendre des mesures appropriées qui lui permettent d'atteindre et de conserver un haut degré de compétence professionnelle;

6.1° de collaborer à la formation des futurs enseignants et à l'accompagnement des enseignants en début de carrière;

7° de respecter le projet éducatif de l'école.

Membres du comité ad hoc sur la gouvernance scolaire*	
Présidente	Fonction
Maryse Lassonde	Présidente du Conseil supérieur de l'éducation
Membres	Fonction
Christian Bégin	Professeur, Université du Québec à Montréal
Jean Bernatchez	Professeur titulaire, Sciences de l'éducation, Université du Québec à Rimouski
Christian Blanchette	Doyen, Faculté de l'éducation permanente, Université de Montréal
Julie Brunelle	Directrice du Service du secrétariat général, affaires corporatives et communications, Commission scolaire Marie-Victorin
Lyne Deschamps	Directrice générale (retraîtée), Fédération des comités de parents du Québec
Sylvie Fortin Graham	Représentante de la communauté
Fanny Gérin-Lajoie	Directrice - Programmation, évaluation et développement, Fusion Jeunesse
Anne Julien	Directrice adjointe des services éducatifs, Commission scolaire de la Beauce-Étchemin
Peggy McCourt	Directrice, École secondaire régionale Alexander Galt, Commission scolaire Eastern Townships
Marlène Paul	Enseignante, École secondaire Kassinu Mamu, Pekuakamiulnuatsh Takunikan
Coordination	Fonction
Olivier Lemieux	Agent de recherche et de transfert, Conseil supérieur de l'éducation

* Au moment de l'adoption de l'avis.

Membres du Conseil supérieur de l'éducation*

Présidente	Fonction
Maryse Lassonde	Présidente
Membres	Fonction
Jean Bernatchez	Professeur titulaire, Sciences de l'éducation, Université du Québec à Rimouski
Lise Bibaud	Vice-présidente aux affaires externes, Association du Québec pour les enfants avec problèmes auditifs – Montréal Régional (AQEPA-MR)
Christian Blanchette	Doyen, Faculté de l'éducation permanente, Université de Montréal
Josée Bonneau	Directrice adjointe, École des sciences infirmières Ingram, Programmes d'études de premier cycle, Université McGill
Sophie Bouchard	Directrice, École primaire-secondaire Le Bois-Vivant, Commission scolaire René-Lévesque
Gordon Brown	Directeur des études, Cégep John Abbott
Julie Brunelle	Directrice du Service du secrétariat général, affaires corporatives et communications, Commission scolaire Marie-Victorin
Claude Corbo	Ancien recteur, Université du Québec à Montréal
Lyne Deschamps	Directrice générale (retraîtée), Fédération des comités de parents du Québec
Nathalie Dionne	Enseignante au secondaire, École des Vieux-Moulins, Commission scolaire de Kamouraska-Rivière-du-Loup
Sylvie Fortin Graham	Représentante de la communauté
Michelle Fournier	Directrice générale (retraîtée), Commission scolaire des Grandes-Seigneuries
Catherine Grondin	Étudiante à la maîtrise en affaires publiques et internationales, Université de Montréal
Malika Habel	Directrice générale, Cégep de Maisonneuve
Michaël Héту	Enseignant de français, Cégep André-Laurendeau
Vincent Larivière	Professeur agrégé et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les transformations de la communication savante, Université de Montréal
Janine Metallic	Professeure adjointe (éducation autochtone), Département des études intégrées en éducation, Université McGill
Raymond Nolin	Enseignant au primaire, Commission scolaire de Montréal
Sébastien Piché	Directeur adjoint des études, Service du registrariat et de l'organisation scolaire, Collège de Bois-de-Boulogne
Eduardo Schiehl	Professeur titulaire, Département des sciences comptables, HEC Montréal
Caroline Sirois	Directrice des services éducatifs, Collège de Lévis
Membres adjoints d'office	Fonction
Simon Bergeron	Sous-ministre adjoint à l'enseignement supérieur, Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Anne-Marie Lepage	Sous-ministre adjointe à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire, Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Secrétaire générale	Fonction
Christina Vigna	Secrétaire générale

* Au moment de l'adoption de l'avis.

*Conseil supérieur
de l'éducation*

Québec 

   @csequebec
cse.gouv.qc.ca

50-0521