



AVIS

La décentralisation vers les établissements

Présenté à M. Yves Bolduc

Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport

30 JANVIER 2015

ÉTAT DE SITUATION ET CONSTATS

La loi sur l’instruction publique implique un modèle de gestion qui vise à responsabiliser les différents acteurs du monde scolaire. Les commissions scolaires ont mis en place différentes structures décisionnelles et participatives, tant au niveau politique qu’au niveau administratif afin d’offrir des services de qualité pour tous les élèves sous sa responsabilité. Les écoles et les centres sont invités à faire des choix pédagogiques correspondant aux particularités des élèves de leur milieu et pour la plus grande réussite possible pour tous les élèves.

Au cours des dernières années, les commissions scolaires ont été interpellées par le MÉLS sur plusieurs sujets, en voici quelques exemples : protecteur de l’élève, loi sur le tabac, plan de réduction des effectifs, politique d’approvisionnement et des contrats, politique sur le harcèlement, bulletin unique, lutte contre l’intimidation et la violence, etc. Ces différents programmes et sujets sont reliés de façon indirecte à la mission première des commissions scolaires, ils sont souvent liés à des enjeux politiques. L’encadrement du MÉLS est de plus en plus interventionniste et génère des contrôles et des lourdeurs administratives.

On peut également observer que le MÉLS a sollicité les commissions scolaires sur des sujets directement en lien avec sa mission première, en voici quelques exemples : *Programme de formation de l’école québécoise*, plan stratégique, convention de partenariat, convention de gestion et de réussite éducative et plan de réussite. La mise en œuvre des plans stratégiques, des conventions de partenariat et des conventions de gestion et de réussite éducative a fourni des repères de choix à l’ensemble des actions des commissions scolaires, a précisé le partage des responsabilités et a accentué une mobilisation de l’ensemble des acteurs. Les directions générales des commissions scolaires se sont engagées dans le management pédagogique de proximité, dans la responsabilisation de tous les intervenants et dans la reddition de comptes fondée sur l’imputabilité.

Les exemples précédents qui sont en lien avec la mission éducative ont permis de réunir les conditions pour améliorer la persévérance scolaire, la qualification et la diplomation. Les statistiques du MÉLS démontrent des progrès significatifs au cours des dernières années. Le taux de sorties sans diplôme ni qualification (décrochage annuel) est passé de 21,9 % en 1999-2000 à 16,2 % en 2011-2012, une amélioration de 5,7 points. Le taux de diplomation et de qualification s’améliore pour les cohortes de 2002 à 2008. La diplomation sur 5 ans a progressé de 6,5 points pour les cohortes 2002 à 2008 et la diplomation sur 7 ans a progressé de 4,9 points pour les cohortes de 2002 à 2006. Ces statistiques nous indiquent que le Québec est dans la bonne direction et que le MÉLS et les commissions scolaires doivent poursuivre leurs actions tout en adaptant leurs stratégies et leurs approches pour atteindre les objectifs fixés.

CONSULTATIONS DES MEMBRES DE L'ADIGECS

Dans un souci de dégager un consensus sur la décentralisation vers les établissements, les membres de L'ADIGECS réunis en séance de travail ont été consultés, ont signifié leurs préoccupations et précisé leurs attentes sur la décentralisation vers les établissements. Nous constatons un éventail varié des modèles de décentralisation, les disparités sont principalement reliées à la culture de l'organisation. Cette culture est fortement influencée par les caractéristiques de l'organisation et par le style de gestion pratiqué dans la commission scolaire.

Les directions générales des commissions scolaires ont émis des préoccupations et des attentes advenant des modifications à la gestion et à la décentralisation vers les établissements, en voici quelques-unes :

- l'importance d'une vision commune;
- le rôle indispensable de la direction générale pour inspirer et insuffler la cohésion dans les changements requis;
- la mise en commun des ressources pour le développement d'expertise (ex. : chaire de recherche dans une commission scolaire);
- l'impact d'une plus grande cohérence dans les actions;
- les particularités des organisations doivent être prises en compte;
- une plus grande autonomie demande une plus grande imputabilité;
- le débat sur l'autonomie des établissements et la décentralisation doit être orienté vers la réussite des élèves;
- l'autonomie et la décentralisation doivent être abordées en termes d'efficacité et d'efficience et non en termes d'idéologie et de mode;
- l'adoption de modifications doit être accompagnée d'un plan de mise en œuvre.

Les directions générales des commissions scolaires désirent signifier au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport que toute modification sur la gestion scolaire doit être appuyée sur des orientations, des principes et sur les particularités des organisations locales.

RECOMMANDATIONS

En tenant compte de l'état de situation, de la consultation de ses membres, l'ADIGECS recommande que toutes les modifications doivent tenir compte des éléments suivants :

RECOMMANDATION 1 : Les modifications sur la délégation de pouvoirs et la décentralisation vers les établissements doivent être basées sur les orientations suivantes :

- ***Favoriser la réussite de tous les élèves :***
 - Les statistiques sur le taux de décrochage annuel, la diplomation et la qualification démontrent que la réussite des élèves progresse au Québec. La mise en œuvre des plans stratégiques, des plans de réussite, des conventions de partenariat et des conventions de gestion et de réussite éducative sont porteuses de sens en éducation au Québec. Toute modification à la gouvernance scolaire et à la décentralisation doit tenir compte de la cohérence et de la cohésion issues de ces démarches axées sur une vision commune et équitable de l'amélioration de la réussite des élèves.

- ***Superviser, soutenir et accompagner les directions d'établissement :***
 - Les directions générales des commissions scolaires se sont engagées dans un management de proximité afin d'améliorer la réussite des élèves. On peut observer que ce modèle de supervision, de soutien et d'accompagnement a permis de se centrer davantage sur la réussite des élèves. Il faut poursuivre le travail de collaboration avec les directions d'établissement pour amener le changement jusque dans la classe, mettre en œuvre un cadre de référence et développer un processus d'amélioration continue.

- ***Assurer une répartition équitable des services et des ressources :***
 - La répartition des ressources entre les établissements doit viser l'équité, tenir compte des inégalités sociales et économiques, des besoins des élèves, du personnel et des établissements.

RECOMMANDATIONS 2 : Les modifications sur la délégation de pouvoirs et la décentralisation vers les établissements doivent être basées sur des principes; ces principes sont incontournables et représentent la pierre angulaire de ces changements :

- Offrir à la clientèle des services de qualité.
- Rechercher une gestion efficace et efficiente.
- Responsabiliser l'ensemble des acteurs à la réussite des élèves.
- Effectuer la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité.
- Favoriser le développement et le partage de pratiques professionnelles.
- Permettre une coordination des actions et l'établissement d'une vision commune.

RECOMMANDATION 3 : L'ADIGECS recommande d'inclure dans la *Loi de l'instruction publique* un article qui spécifierait que pour les objets de décentralisation à traiter, chaque commission scolaire devra mettre en place un comité de concertation sur la décentralisation (CCD) composé de représentants des directions d'établissement, de directions du service concernées par l'objet traité et de la direction générale. Le CCD doit convenir de propositions consensuelles à soumettre au comité consultatif de gestion, tel que prévu actuellement dans la LIP.

Cette recommandation permettrait de prendre en considération le contexte et les particularités de chaque commission scolaire. La participation et le consensus requis des directions d'établissement et de service répondraient aux attentes de tous. Cette recommandation accorderait également un rôle important aux parties concernées dans la planification et la mise en œuvre des actions, mobiliserait les acteurs et actualiserait le leadership des intervenants, tout en encadrant le processus de décentralisation. L'élaboration d'un modèle de décentralisation locale devra tenir compte des orientations et des principes ci-dessus mentionnés dans les recommandations 1 et 2.

RECOMMANDATION 4 : L'ADIGECS recommande que le MÉLS assure conjointement avec l'ADIGECS le suivi des changements relatifs à la décentralisation au sein du réseau dans le cadre des rencontres BSM-ADIGECS et en fasse un point statutaire.

Ce suivi conjoint permettrait de discuter de l'implantation des changements souhaités, d'initier des collaborations d'amélioration continue et de diffusion des meilleures pratiques.

CONCLUSION

Pour réaliser des changements à la délégation de pouvoirs et à la décentralisation vers les établissements, il ne suffit pas de modifier le cadre législatif pour qu'il soit appliqué. C'est la mise en œuvre consensuelle et collaborative qui permettra d'atteindre les finalités et les buts poursuivis.

L'ADIGECS croit fermement que les plans stratégiques, les plans de réussite, les conventions de partenariat et les conventions de gestion et de réussite éducative sont des démarches porteuses de sens en éducation au Québec. Les statistiques de diplomation, de qualification et du taux de décrochage annuel démontrent que le Québec est engagé sur la bonne voie et que nous devons poursuivre nos actions pour favoriser la plus grande réussite pour tous les élèves.

L'ADIGECS croit fermement que toutes les modifications à la *Loi sur l'instruction publique* ayant comme objectif la décentralisation, doivent être appuyées sur des orientations, des principes et tenir compte des particularités des organisations.

L'ADIGECS offre sa collaboration et sa compétence pour contribuer aux travaux sur la décentralisation vers les établissements.

À propos de l'ADIGECS

Raynald Thibeault, président

En tant que leader du système public d'éducation au Québec, l'ADIGECS, qui regroupe 151 directions générales et directions générales adjointes provenant de 72 commissions scolaires, a pour mission de mettre en place des conditions pour favoriser la réussite scolaire et la persévérance des élèves. L'ADIGECS est le premier responsable administratif des établissements scolaires publics au Québec. L'ADIGECS propose un regard moderne sur l'administration du réseau de l'éducation au Québec avec une approche tournée vers l'avenir et porteuse d'espoir pour les générations futures.

Source : Association des directions générales des commissions scolaires

Raynald Thibeault, président

13, rue Saint-Laurent Est

Longueuil (Qc) J4H 4B7

raynald_thibeault@csmv.qc.ca

Tél. : 450 670-0730, poste 2030

**Déterminer le degré de décentralisation optimal
des établissements et services
au sein d'une commission scolaire**

UN GUIDE

**à l'intention de la Table des Directions générales
des commissions scolaires de la Montérégie**

**Pierre Collerette
Professeur
Université du Québec en Outaouais**

**Avec la collaboration de Gilles Turcotte
Consultant en développement organisationnel**

Avril 2010

Remerciements

La réalisation de ce guide sur la décentralisation a été rendue possible grâce au financement de la Table des Directions générales des commissions scolaires de la Montérégie.

L'utilisation expérimentale du guide par des Directeurs généraux adjoints de ces commissions scolaires a permis de l'enrichir et de l'améliorer.
Nous leur en sommes reconnaissants.

En bref

L'esprit du guide

La question de l'autonomie des écoles, c'est-à-dire le degré de décentralisation à leur accorder, refait surface périodiquement dans le milieu scolaire québécois. Les débats sur le sujet prennent souvent une tournure subjective et idéologique, les arguments étant rarement documentés. L'approche adoptée dans ce guide s'écarte du terrain idéologique ; elle pose le problème en termes d'efficacité et d'efficience par rapport à la mission de l'école.

La centralisation et la décentralisation ne sont pas des formules dichotomiques ; ce sont les deux pôles d'un continuum qui comporte une variété de formules intermédiaires. Dans une perspective de gestion, aucune formule n'a plus de valeur qu'une autre ; chacune répond à des conditions contextuelles différentes et, pour être efficace, il faut retenir la formule la mieux adaptée à la situation.

Ce guide propose aux dirigeants d'une commission scolaire deux types d'outils : des outils conceptuels pour les aider à animer une réflexion sereine avec les membres de leur organisation ; des outils techniques pouvant les aider à déterminer la formule la mieux adaptée à leur contexte particulier en vue d'offrir des services de qualité aux élèves. Il est orienté vers la recherche d'efficacité et d'efficience à la fois pour des établissements et pour l'ensemble du système scolaire.

Son contenu

La méthode proposée dans le guide s'applique aux établissements de même qu'aux services pédagogiques et administratifs. Il cherche à répondre aux questions suivantes :

- quand est-il opportun de décentraliser la gestion au sein de la commission scolaire ?
- qu'est-ce qui peut être décentralisé ou non ?
- jusqu'à quel point doit-on ou peut-on décentraliser les divers aspects ?
- quels mécanismes de coordination doivent être mis en place en complément à l'autonomie accordée aux établissements et services ?

Il comporte quatre parties qui peuvent être utilisées séparément :

Partie 1 : des notions de base sur la centralisation/décentralisation,

Partie 2 : le modèle d'analyse et son mode d'application,

Partie 3 : un résumé des principaux mérites et inconvénients de la centralisation et de la décentralisation,

Partie 4 : l'outil spécifique pour faire l'analyse au sein d'une commission scolaire.

Les principes à la base du guide

Le guide est construit à partir d'un modèle d'analyse de l'architecture des organisations élaboré depuis 1980 par Robert Schneider et Pierre Collerette. Il est fondé sur les travaux de recherche de Lawrence et Lorsch (1989), qui ont montré que l'architecture d'une organisation est largement

tributaire des caractéristiques de son environnement et qu'elle se construirait autour de deux grandes variables, la *différenciation* (l'autonomie accordée aux unités de travail) et *l'intégration* (la coordination entre les unités).

Selon les principes qu'ils ont mis en évidence, plus l'environnement d'une organisation est simple et/ou prévisible, plus la formule organisationnelle devrait être centralisée et assortie de mécanismes de coordination simples. À l'inverse, plus son environnement est complexe et/ou imprévisible, plus elle devrait être décentralisée et assortie de mécanismes de coordination nombreux et complexe.

Si une formule plutôt décentralisée est souhaitable dans les situations où les gestionnaires rencontrent de la complexité et de l'imprévisibilité, et c'est le cas pour un certain nombre d'établissements scolaires, il faut être conscient que plus une organisation est décentralisée, plus ses coûts risquent de s'accroître en raison des besoins de coordination plus importants. Il faut aussi savoir que sa cohérence d'ensemble sera mise à l'épreuve en raison des différences de pratiques qui s'installent dans les unités. En outre, des établissements décentralisés requièrent des gestionnaires avec une bonne formation et une bonne expérience en gestion pour assumer sans risques les responsabilités qui leur sont confiées.

Dans le guide, ces principes ont été développés pour être appliqués à la réalité spécifique d'une commission scolaire. Après une explication des concepts de base et de leur application aux établissements scolaires, une série de grilles d'analyse sont proposées aux utilisateurs pour les guider dans l'analyse d'un établissement en particulier ou d'une catégorie d'établissements. Ces grilles permettent notamment de vérifier dans quelle mesure le degré de centralisation ou de décentralisation accordé aux établissements est adéquat et si les mécanismes de coordination en place correspondent aux caractéristiques du contexte. Elles permettent aussi de déterminer la formule qui serait optimale.

L'utilisation du guide

Il peut être utilisé pour guider les dirigeants d'une commission scolaire dans leur réflexion quant au degré d'autonomie qu'ils souhaitent accorder aux établissements ou encore pour encadrer la discussion avec les cadres pour en arriver à une lecture commune de la problématique et une compréhension partagée de la formule optimale.

Deux formules sont proposées pour procéder à l'analyse. L'une, qualifiée d'allégée, est sommaire et rapide alors que l'autre, plus méthodique, demande une analyse fouillée et exige plus de temps. Dans le premier cas, deux tableaux permettent de vérifier si de façon générale la formule optimale pencherait vers la centralisation ou vers la décentralisation. Dans le second cas, la démarche comporte trois grandes étapes : 1) dresser un portrait de l'environnement des établissements analysés, 2) à partir des outils proposés, déterminer le degré d'autonomie le mieux adapté, 3) définir les mécanismes de coordination requis pour assurer la cohérence au sein de l'institution.

Table des matières

En bref	2
Glossaire.....	6
Introduction	8
Partie 1 Notions de base sur l'architecture d'une organisation.....	13
1.1 L'architecture d'une organisation	13
1.2 Le rôle prépondérant de l'environnement	14
2.2.1 <i>La prévisibilité de l'environnement et/ou sa complexité</i>	15
2.2.2 <i>L'hostilité de l'environnement</i>	16
1.3 Les composantes de l'architecture organisationnelle	18
1.4 L'impact des facteurs internes sur l'architecture organisationnelle	20
2.4.1 <i>Les procédés de travail</i>	20
2.4.2 <i>L'aire de supervision</i>	20
2.4.3 <i>L'éloignement géographique</i>	21
2.4.4 <i>L'expertise des cadres</i>	21
2.4.5 <i>La maturité professionnelle des cadres</i>	22
1.5 Dynamiques internes et pièges relatifs aux choix d'une architecture organisationnelle.....	22
1.6 En résumé	24
Partie 2 L'analyse de l'organisation et le choix d'une configuration	26
2.1 L'unité d'analyse	26
2.2 Les caractéristiques de l'environnement.....	27
2.3 La segmentation des unités	31
2.4 L'autonomie des unités.....	32
2.5 L'autonomie optimale	39
2.6 L'effet de l'hostilité	43
2.7 La coordination des unités	44
2.8 La coordination dans une commission scolaire	52
2.9 Les problèmes d'ajustement	57
2.9.1 <i>Les problèmes liés à l'autonomie</i>	57
2.9.2 <i>Les problèmes liés à la segmentation</i>	59
2.9.3 <i>Les problèmes liés à la coordination</i>	60
2.9.4 <i>L'alignement optimal</i>	61
Partie 3 Mérites et limites de la décentralisation.....	63
3.1 Les impressions mises à l'épreuve des résultats de recherche	63
3.2 La centralisation.....	64
3.2.1 <i>Une définition</i>	64
3.2.2 <i>Les principaux effets recherchés</i>	65
3.2.3 <i>Conditions intrinsèques requises pour une centralisation efficace</i>	65
3.2.4 <i>Les risques de la centralisation</i>	66
3.3 La décentralisation	67
3.3.1 <i>Une définition</i>	67
3.3.2 <i>Les principaux effets recherchés</i>	68
3.3.3 <i>Conditions intrinsèques requises pour une décentralisation efficace</i>	69
3.3.4 <i>Les risques de la décentralisation</i>	69

3.4	La déconcentration	70
3.4.1	<i>Une définition</i>	70
3.4.2	<i>Les principaux effets recherchés</i>	70
3.4.3	<i>Conditions intrinsèques requises pour une déconcentration efficace</i>	71
3.4.4	<i>Les risques de la déconcentration</i>	72
3.5	En résumé	72
3.6	Quelques obstacles et erreurs reliées à la décentralisation	73
Partie 4	Quand centraliser ou décentraliser? quoi et selon quelles modalités?	76
4.1	L'unité d'analyse	77
4.2	La conduite de l'analyse	77
4.1.1	<i>Qui fait l'analyse?</i>	77
4.1.2	<i>L'objet de l'analyse</i>	78
4.1.3	<i>Comment procéder à l'analyse?</i>	78
4.2	Déterminer l'approche existante pour la gestion des activités courantes du groupe d'établissements étudié	79
4.3	L'architecture optimale pour la gestion des activités courantes des établissements	87
4.3.1	Grands repères pour la gestion des activités courantes des établissements	87
4.3.2	Analyse méthodique pour la gestion des activités courantes des établissements.....	90
4.4	Déterminer l'approche existante pour la gestion des services étudiés.....	96
4.5	L'architecture optimale pour la gestion des services spécialisés destinés aux élèves (psychologie, orientation, orthopédagogie, etc.)	103
4.5.1	Grands repères pour les services spécialisés destinés aux élèves (psychologie, orientation, orthopédagogie, etc.).....	103
4.5.2	Analyse méthodique pour la gestion des services spécialisés	107
4.6	L'architecture optimale pour la gestion des services pédagogiques conseil (conseillers pédagogiques)	113
4.6.1	Grands repères pour les services pédagogiques conseil (conseillers pédagogiques)	113
4.6.2	Analyse méthodique pour la gestion des services pédagogiques conseil	116
4.7	L'architecture optimale pour la gestion des services administratifs ou techniques	123
4.7.1	Grands repères pour les services administratifs ou techniques	123
4.7.2	Analyse méthodique pour la gestion des services administratifs ou techniques.....	127
	Références	133
	Annexe 1 Les cinq types de segmentation	135
	Annexe 2 L'exemple d'un établissement et d'un service	139
	Annexe 3 Grilles pour l'analyse	149

Glossaire

Architecture organisationnelle : ensemble des structures et mécanismes formels de coordination et de décision présents dans une organisation pour assurer son fonctionnement.

Complexité : contexte comportant une diversité de composantes enchevêtrées qui interagissent et dont l'effet est non seulement difficile à déchiffrer, mais qui aussi comporte une grande part d'imprévisibilité ou d'ambiguïté. La complexité exige habituellement de recourir de façon quasi-simultanée à une diversité d'expertises pointues pour comprendre la situation et y réagir efficacement.

Contexte hostile : contexte comportant des menaces (risques) sérieuses pouvant mettre en péril l'un ou l'autre aspect significatif de l'organisation.

Efficace : action ou pratique qui produit les résultats attendus selon des normes de qualité élevées; remplit bien sa tâche, atteint son but, sans effets secondaires indésirables, exempt de problèmes. Concept référant donc principalement aux résultats obtenus.

Efficient : action ou pratique qui aboutit à de bons résultats avec le minimum de dépenses et d'efforts. Concept référant donc principalement aux ressources mises à contribution pour un résultat satisfaisant.

Hétérogénéité : une situation dont les diverses composantes sont très différentes les unes des autres.

Homogénéité : une situation dont les diverses composantes présentent beaucoup de similitudes entre elles.

Optimal : état de situation jugé le plus favorable en regard des ressources, des conditions ambiantes et des contraintes. Les façons de faire équilibrent au mieux les résultats à atteindre et les ressources disponibles.

Organisation centralisée : une organisation où la prise de décision sur les aspects tant stratégiques qu'opérationnels du fonctionnement de l'organisation est concentrée au niveau des hauts dirigeants. Les décisions sont transmises aux responsables des unités opérationnelles qui veillent à leur exécution et leur contrôle selon les politiques et procédures en vigueur.

Organisation décentralisée : une organisation où la prise de décision est déléguée aux responsables des unités opérationnelles pour une grande étendue d'objets, portant sur la conduite des activités courantes, mais aussi sur des aspects stratégiques et des services de soutien. Les responsables des unités opérationnelles sont alors imputables des résultats et de l'utilisation des ressources. Dans le contexte

organisationnel, les unités décentralisées relèvent toujours hiérarchiquement des échelons supérieurs et ne sont donc jamais totalement indépendantes.

Organisation déconcentrée : une organisation dont les services spécialisés, les services conseil et/ou les services de soutien sont localisés dans les unités opérationnelles, sans qu'ils relèvent des cadres responsables de ces unités. Le personnel concerné relève de sa direction propre (localisée ailleurs) mais réside dans les unités opérationnelles de façon stable (pas nécessairement à temps complet). Dans certains cas, les responsables des unités opérationnelles peuvent définir les priorités de service.

Outils d'information de gestion : Outils papiers ou informatisés permettant de saisir, structurer, traiter, archiver des informations sur la clientèle, sur la performance, sur les ressources, sur les actions entreprises, et visant à renseigner les utilisateurs sur divers aspects du fonctionnement et de la performance l'organisation.

Responsable d'unité opérationnelle : le cadre responsable de diriger une unité de travail.

Unité opérationnelle : unité regroupant des travailleurs qui produisent les services ou les biens destinés à la clientèle de l'organisation. Ce sont donc les unités qui réalisent les prestations à la clientèle.

Partie 3

Mérites et limites de la décentralisation

Dans une perspective de gestion, ni la centralisation ni la décentralisation n'est une formule a priori supérieure à l'autre. Chacune a ses avantages et ses inconvénients et peut être appropriée lorsqu'elle est utilisée au bon endroit et de la bonne manière. Même là, aucune ne sera une panacée et chacune comportera des limites. Cette partie aborde les mérites et les limites de chacune en vue d'indiquer aux utilisateurs les avantages qu'ils pourront en tirer si appliquée au contexte approprié, mais aussi quelles difficultés ils risquent de rencontrer. Le tour d'horizon ne prétend pas être exhaustif mais relève certainement plusieurs enjeux importants à considérer.

3.1 Les impressions mises à l'épreuve des résultats de recherche

S'il n'est pas rare d'entendre ou de lire des déclarations dans les médias ou sur des sites web affirmant qu'il est démontré que la décentralisation est plus efficace que la centralisation, les résultats de recherche sur le sujet sont beaucoup moins catégoriques ou surtout moins concluants. En effet, on trouve des recherches démontrant l'efficacité de l'une comme de l'autre. Après avoir examiné l'état des recherches sur le sujet, Richardson et al. (2002) constatent qu'en raison «de résultats de recherche équivoques concernant son influence sur les résultats de l'organisation, certains estiment que le principal bénéfice de la décentralisation et de ses pratiques associées n'est pas organisationnel mais attitudinal, et en conséquence en sont venus à questionner ses bénéfices concrets (Knoke, 1981; Wagner, 1994)¹³. Ils ajoutent que la décentralisation semble surtout faire en sorte que les employés se sentent bien par rapport à leur travail, à eux-mêmes et à l'organisation, mais qu'elle contribue peu à la performance de l'organisation.

Selon nous, une partie de l'explication réside dans le fait qu'aucune des deux formules n'est supérieure à l'autre. Il faut les apprécier en fonction du contexte, en dehors des débats idéologiques. Ainsi, une recherche réalisée par Chang et Harrington (2000) dans des entreprises à unités multiples a montré que c'est lorsque les marchés sont hétérogènes mais stables qu'une plus grande décentralisation produit davantage de performance découlant de l'innovation. Ils concluent que le contexte est une variable déterminante. Une autre recherche publiée en 2002 (Richardson et al., 2002) a conclu dans la même direction : «Pour conclure, les résultats indiquent un scénario où la

¹³ Traduction libre.

décentralisation n'est pas universellement bénéfique et où elle tend à être surtout positivement associée à la performance financière lorsqu'utilisée dans des organisations présentant certains attributs¹⁴. En même temps, les résultats suggèrent que la décentralisation peut être très préjudiciable aux organisations présentant d'autres caractéristiques»¹⁵.

De son côté, Goerdel (2003) a étudié l'impact de la décentralisation sur la réussite et la persévérance des élèves latino-américains et des élèves noirs dans des écoles du Texas et a observé que la décentralisation était associée à une plus grande réussite dans les cas où la clientèle est diversifiée, mais ne produit pas de différence significative sur la persévérance. Encore ici, l'environnement (diversité de la clientèle) apparaît comme une variable modératrice. Ouchi (2006) a aussi trouvé un effet bénéfique de la décentralisation dans une étude portant sur trois grandes écoles publiques, mais il faut signaler que dans ces cas, les parents avaient aussi la liberté de choisir l'école de leur enfant, ce qui introduit un élément de concurrence dans le marché, qui devient alors un environnement dynamique.

Ainsi, à ce jour les recherches n'ont pas fourni d'indications claires et sans équivoque quant aux mérites absolus de la décentralisation. Elles semblent surtout suggérer que la décentralisation peut s'avérer efficace lorsque les conditions environnementales y sont propices et que dans le cas contraire elle pourrait devenir contre-productive.

3.2 La centralisation

3.2.1 Une définition

Dans sa version pure et intégrale, la centralisation consiste à concentrer au niveau des hauts dirigeants la prise de décision sur les aspects tant stratégiques qu'opérationnels du fonctionnement de l'organisation. Les décisions sont transmises aux responsables des unités opérationnelles qui veillent à leur exécution selon les politiques et procédures en vigueur. Lorsque les responsables des unités opérationnelles rencontrent des situations inusitées, ils doivent en informer les hauts dirigeants et attendre leur décision quant aux suites à donner.

14 Des variables environnementales et internes.

15 Traduction libre.

3.2.2 *Les principaux effets recherchés*

Normalement, la centralisation devrait permettre de :

- Simplifier et faciliter la coordination d'ensemble entre les unités du terrain et entre les hauts dirigeants et les unités du terrain. Les hauts dirigeants sont dans une position pour voir les enjeux à l'échelle d'ensemble et sont moins susceptibles de prendre des décisions répondant aux intérêts d'un seul secteur d'activité.
- Permettre la définition de normes institutionnelles fortes et s'assurer de leur respect. En agissant ainsi, on favorise une plus grande cohérence dans les actions et pratiques des unités opérationnelles, ce qui est particulièrement avantageux dans les cas où les questions de justice et d'équité sont importantes ou lorsqu'il est important que le client soit servi selon les mêmes règles quel que soit l'endroit où le service est offert.
- Assurer une plus grande prévisibilité au niveau de la qualité. En définissant des normes et des règles en matière de qualité, on évite que chaque unité définisse les normes selon son humeur et son interprétation des niveaux à atteindre.
- Gérer les risques à l'échelle globale. Certains risques ou certaines menaces pouvant avoir des conséquences sur l'ensemble de l'organisation ne sont pas visibles au niveau des unités ou peuvent y être négligés parce qu'ayant peu d'impact au niveau local. Un mécanisme centralisé est alors mieux placé pour avoir une vue d'ensemble.
- Favoriser des économies d'échelle. Il est plus facile de voir les possibilités de rationalisation des ressources et des pratiques lorsque l'on a une vue et une autorité sur l'ensemble des activités.
- Suppléer aux compétences limitées du personnel. La mise en place de normes et procédures à un niveau global définit les comportements requis pour l'exécution du travail et permet de compenser en partie pour des lacunes dans les compétences du personnel. L'inverse ferait que les personnes aux compétences limitées seraient laissées à elles-mêmes ou à la supervision de cadres n'ayant pas eux-mêmes l'expertise pour encadrer le travail de ce personnel.

3.2.3 *Conditions intrinsèques requises pour une centralisation efficace*

Normalement, les conditions suivantes sont requises pour réussir à mettre en place une gestion centralisée qui fonctionne.

- Les dirigeants de l'organisation doivent bénéficier d'une autorité reconnue comme légitime, sinon les unités opérationnelles ne les acceptent pas et agissent à leur guise.

- Les dirigeants de l'organisation doivent disposer d'une expertise de contenu pour prendre des décisions éclairées et justes, autrement on assistera à un cafouillage continu.
- Il faut disposer de mécanismes de communication efficaces permettant d'une part d'informer correctement les unités opérationnelles des règles diverses à appliquer et d'autre part d'obtenir une information de qualité pour alimenter le processus décisionnel.
- L'organisation a une petite taille, ce qui permet d'en avoir une bonne vue d'ensemble, ou encore si elle est de moyenne ou grande taille, il est possible d'en standardiser les prestations et les pratiques afin d'appliquer un fonctionnement uniforme de type mécaniste.

3.2.4 Les risques de la centralisation

La mise en place d'un fonctionnement centralisé expose l'organisation à un certain nombre de risques qui peuvent affecter sérieusement son efficacité, parmi lesquels on compte les suivants.

- En raison de son formalisme et de sa culture mécaniste et légaliste, on peut assister à une bureaucratization des prestations, caractérisée par une insensibilité aux caractéristiques des clients.
- En raison du goulot d'étranglement qui peut se créer dans le processus décisionnel au niveau des hauts dirigeants, on peut souffrir de lenteurs indues dans la montée de l'information et le retour des décisions.
- En raison d'un manque de sensibilité aux caractéristiques et contraintes du terrain et d'une information imparfaite, les dirigeants sont exposés à prendre des décisions inadéquates qui peuvent être préjudiciables à l'efficacité des prestations.
- Devant un processus décisionnel inadéquat ou des décisions jugées non pertinentes, les responsables et intervenants du terrain peuvent développer des pratiques clandestines dans l'espoir d'atténuer les difficultés rencontrées.
- Si les risques évoqués ci-haut se matérialisent, ils peuvent se traduire par un accroissement des coûts en raison des dysfonctionnements en découlant.

3.3 La décentralisation

3.3.1 Une définition

Dans sa version pure et intégrale, la décentralisation consiste à déplacer vers les responsables des unités opérationnelles la prise de décision sur une grande étendue de sujets les concernant, surtout au niveau de la conduite des activités, mais aussi au niveau des aspects stratégiques et des services de soutien. Ces responsables deviennent alors imputables des résultats et de l'utilisation des ressources. Dans le cadre d'une organisation, la décentralisation signifie que les unités opérationnelles sont en grande partie auto-suffisantes, mais ne le sont jamais complètement comme le fait remarquer Ouchi (2003). En fait, l'autonomie acquise par les responsables des unités opérationnelles découle d'une délégation d'autorité de la part des hauts dirigeants, et y demeure assujettie; les unités ne s'appartiennent pas mais relèvent formellement des dirigeants de l'organisation qui ont l'autorité de déléguer et de reprendre des pouvoirs.

Plusieurs aspects peuvent faire l'objet d'une délégation d'autorité. Parmi les plus typiques, on trouve :

- les allocations budgétaires,
- la sélection du personnel,
- le contrôle des divers personnels contribuant aux activités de l'unité,
- le contenu des prestations offertes à la clientèle et des modalités associées,
- la gestion des infrastructures,
- le contrôle des procédés de travail.

On peut aussi examiner les objets de délégation selon les grandes fonctions. En utilisant la classification de Mintzberg (1990), on trouve :

- l'orientation et la conduite des activités opérationnelles (générales et spécialisées),
- le contrôle des intervenants de la technostructure (fonctions conseil et de développement),
- le contrôle du soutien (administratif et technique).

3.3.2 *Les principaux effets recherchés*

Normalement, la décentralisation devrait permettre de :

- Accélérer les décisions opérationnelles. Les décisions étant prises proche de leur lieu d'exécution, le temps réponse est court et les ajustements aux décisions peuvent être introduits plus rapidement.
- Accroître la qualité des décisions opérationnelles. Les décideurs étant localisés proche des lieux d'action, ils disposent d'une information de première main (ou presque) qui permet de tenir compte des divers aspects significatifs de chaque situation. Ici aussi les correctifs pour améliorer les décisions sont plus faciles à détecter et plus rapides à introduire. C'est la même chose pour le personnel s'il est associé au processus décisionnel au niveau opérationnel.
- Favoriser l'adaptation en temps réel. La proximité avec l'action permet de tenir compte des fluctuations qui se manifestent dans l'action.
- Motiver le personnel des opérations. Les cadres qui prennent les décisions sont non seulement activement impliqués dans le processus mais également se sentent davantage responsables de leurs actions, ce qui habituellement favorise la motivation. Cela permet aussi de contrer la culture de l'impuissance parfois observée chez les cadres d'organisations fortement centralisées. C'est la même chose pour le personnel s'il est associé au processus décisionnel au niveau opérationnel.
- Gagner en souplesse dans le fonctionnement des activités. La gestion étant ramenée à une échelle plus petite, avec une présence des décideurs dans les opérations, il est plus facile d'introduire de la flexibilité là où c'est utile pour un fonctionnement adapté au contexte. Cela favorise du même coup une ambiance propice à l'innovation, en autant que la gestion soit ouverte aux possibilités de solutions nouvelles.
- Une bonne sensibilité au client et aux contraintes. Étant proche du terrain, les décideurs non seulement peuvent plus facilement dépister les caractéristiques des clients, mais en outre ceux-ci peuvent plus facilement les atteindre pour communiquer leurs besoins et contraintes.
- L'identification à l'organisation. En raison de la petite taille et de la singularité de l'unité d'appartenance, il est plus facile pour le personnel de s'identifier à son unité, à sa performance et à sa mission.

3.3.3 Conditions intrinsèques requises pour une décentralisation efficace

Normalement, les conditions suivantes sont requises pour réussir à mettre en place une gestion décentralisée qui fonctionne.

- Les cadres responsables des unités doivent faire preuve de maturité professionnelle pour assurer une véritable prise en charge des activités qui leur sont confiées, sinon il s'installera une tendance au laxisme qui incitera les dirigeants à un contrôle plus serré menant à davantage de centralisation.
- Les cadres responsables des unités doivent avoir les compétences professionnelles requises pour être capable d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées, sinon de nombreux problèmes vont apparaître et il sera difficile de reprendre la maîtrise de la situation.
- L'autonomie accordée aux unités doit être équilibrée par des mécanismes de coordination horizontaux et verticaux suffisants pour éviter que les unités s'atomisent et se marginalisent au sein de l'organisation.
- Des mécanismes clairs de reddition de comptes (résultats attendus et utilisation des ressources) doivent être présents, sinon les unités réinterpréteront la mission ou les règles à leur façon.

3.3.4 Les risques de la décentralisation

La mise en place d'un fonctionnement décentralisé expose l'organisation à un certain nombre de risques qui peuvent affecter sérieusement son efficacité, parmi lesquels on compte les suivants.

- L'organisation peut se fragmenter en unités indépendantes et il deviendra alors difficile d'assurer une cohérence d'ensemble pour fournir de la continuité et de la complémentarité dans les prestations à la clientèle.
- Lorsque la taille des unités est sub-optimale, il est difficile de faire une utilisation rationnelle des ressources et d'obtenir des économies d'échelle, d'autant plus que chacune aura tendance à protéger farouchement ses ressources et à camoufler les cas de sous-utilisation.
- Pour mieux profiter de leur autonomie, les responsables des unités peuvent avoir tendance à nier la légitimité d'intervention des hauts dirigeants et les empêcher d'agir lorsqu'ils le jugent utile.
- La complaisance et la clandestinité peuvent s'installer, et la performance en souffrir, si des mécanismes de reddition de compte ne sont pas en place et mis en action.
- Les situations problématiques peuvent rester cachées longtemps et ne devenir apparentes qu'au moment où elles deviennent graves.

3.4 La déconcentration

La centralisation comme la décentralisation portent sur les enjeux de pouvoir en déterminant le lieu de la prise de décision. Il existe une autre formule¹⁶, la déconcentration, qui permet de résoudre certains problèmes rencontrés par les unités opérationnelles.

3.4.1 Une définition

La déconcentration consiste à localiser des services spécialisés, des services conseil et/ou des services de soutien, à proximité des unités opérationnelles, sans pour autant en confier la responsabilité aux cadres de ces unités. Le personnel concerné relève alors de sa direction propre (localisée ailleurs) mais réside dans les unités opérationnelles de façon stable (pas nécessairement à temps complet) en vue d'offrir un service de proximité et de faciliter la coordination avec les acteurs du terrain. En procédant ainsi, on cherche à rapprocher du terrain les fournisseurs de services afin d'accroître leur sensibilité aux contraintes et caractéristiques des opérations. Dans certains cas, on laisse aux responsables des unités opérationnelles le soin de définir les priorités de service afin de favoriser une prestation adaptée. La déconcentration est particulièrement intéressante lorsqu'il y a des besoins de coordination terrain en même temps que des besoins de coordination à l'échelle globale. Elle se prête bien aussi aux situations où le volume de services ne justifie pas une allocation de ressources spécialisées à temps complet.

3.4.2 Les principaux effets recherchés

Normalement, la déconcentration devrait permettre de :

- Accroître la sensibilité à l'endroit des utilisateurs des services. La prestation du service étant fournie sur le terrain des utilisateurs, les prestataires sont en mesure de mieux percevoir les caractéristiques et contraintes du quotidien et de trouver des modalités adaptées.
- Accroître l'accessibilité des prestataires de services. La prestation du service étant fournie sur le terrain des utilisateurs, ceux-ci ont plus facilement accès aux prestataires pour préciser leurs demandes et faire valoir leurs préoccupations.

16 Souvent confondue avec la décentralisation.

- Fournir un canal d'information ascendant. La présence de prestataires sur le terrain permet de faire remonter auprès de leurs directions respectives des informations utiles pour faire évoluer les règles et procédures permettant de mieux tenir compte des exigences opérationnelles.
- Accélérer le temps-réponse. La présence de prestataires sur le terrain permet de traiter les situations en temps réel et d'ajuster les priorités selon les contraintes vécues sur place.
- Éviter la perte de contrôle. Dans certains cas, même si on souhaite offrir un service de proximité, on juge plus sage de conserver une gestion centralisée des ressources concernées pour diverses raisons, comme par exemple pour faciliter la redistribution des ressources lorsque nécessaire ou encore s'assurer d'une application uniforme des règles et procédures pour des sujets comportant des risques.
- Minimiser les propensions bureaucratiques. En affectant les ressources à proximité des services utilisateurs, on cherche à éviter la concentration du personnel qui pourrait avoir pour effet de favoriser une mentalité de technocrates ayant perdu le sens des opérations et la sensibilité au terrain.

3.4.3 *Conditions intrinsèques requises pour une déconcentration efficace*

Normalement, les conditions suivantes sont requises pour réussir à mettre en place une gestion déconcentrée qui fonctionne.

- Le volume des activités déconcentrées à offrir doit être suffisamment élevé pour justifier que des ressources soient ainsi distribuées.
- Les politiques et procédures que le personnel doit utiliser dans le cadre de son travail doivent être bien conçues de façon à éviter qu'il fasse des allers-retours fréquents auprès de sa direction pour obtenir des clarifications et des autorisations.
- Les règles de fonctionnement doivent être formulées clairement afin d'éviter que les responsables opérationnels entretiennent de fausses attentes quant au contrôle qu'ils peuvent exercer sur le personnel déconcentré.
- Le personnel déconcentré de niveau opérationnel fait preuve d'une expérience et d'un sens des responsabilités suffisants pour exécuter son travail avec autonomie et efficacité.
- Le personnel déconcentré de niveau professionnel a des compétences suffisantes en rôle-conseil lui permettant de clarifier des mandats et de les mener à terme.

3.4.4 Les risques de la déconcentration

La mise en place d'un fonctionnement déconcentré expose l'organisation à certains risques qui peuvent affecter son efficacité, parmi lesquels on compte les suivants.

- Le fait d'éloigner les prestataires de services de leurs supérieurs hiérarchiques et de les rapprocher des utilisateurs peut introduire une ambiguïté dans l'exercice de l'autorité et susciter des conflits. Le supérieur hiérarchique peut avoir l'impression de manquer de contrôle sur son personnel alors que les responsables opérationnels peuvent être tentés de faire pression sur le personnel concerné en utilisant leur statut d'autorité.
- La supervision du personnel déconcentré peut s'avérer difficile à faire, et ainsi favoriser des niveaux de qualité variables. Dans la même perspective, la gestion des comportements inadéquats peut devenir un problème et affecter la qualité des prestations offertes.
- La proximité avec les utilisateurs du terrain peut faire en sorte que les prestataires de services déplacent leur loyauté vers eux et deviennent complaisants dans l'application des règles et procédures dont ils ont la charge¹⁷.
- La prestation de services sans supervision hiérarchique immédiate peut ouvrir la porte à des pratiques professionnelles inadéquates ou clandestines dérogeant aux règles établies.

3.5 En résumé

Le résumé suivant, réalisé par Pollitt (2005), relève bien les éléments essentiels.

Ainsi, les principaux arguments en faveur de la décentralisation administrative seraient les suivants.

1. La décentralisation verticale comme horizontale accélère la prise de décision en réduisant la surcharge d'information qui autrement congestionne les niveaux supérieurs d'une hiérarchie centralisée. Une prise de décision plus rapide est plus efficace.

17 Analogie au syndrome de Stockholm où l'otage développe une sympathie à l'endroit du ravisseur.

2. La décentralisation signifie que les décisions sont prises plus près des utilisateurs des produits et services d'une organisation et cela signifie que les décisions sont susceptibles d'être mieux adaptées à ces utilisateurs.
3. La décentralisation améliore la capacité de l'organisation à prendre en considération les différences entre un contexte local et un autre. Les services peuvent être mieux ajustés aux conditions locales.
4. La décentralisation peut être utilisée comme une façon de réduire les interventions politiques sur des sujets qui sont mieux gérés sans interférences politiques dans les détails (par exemple les cas concernant des individus ; les fonctions juridiques, etc.).
5. La décentralisation encourage l'innovation (parce que les idées nouvelles n'ont plus à trouver leur chemin à travers la hiérarchie jusqu'au sommet pour être approuvées et autorisées).
6. La décentralisation améliore la motivation et l'identification du personnel. Il sent qu'il appartient à une organisation plus petite qu'il maîtrise mieux, plutôt que d'être simplement un quidam dans une gigantesque machine bureaucratique.

Par ailleurs, les principaux arguments en faveur de la centralisation administrative seraient les suivants.

1. La centralisation permet à l'organisation de bénéficier d'économies d'échelle.
2. La centralisation permet à l'organisation de se doter d'une masse critique d'experts (au sein d'équipes centralisées et au sein de la technostucture). Les petites organisations n'ont pas les ressources pour se le permettre.
3. La centralisation, au travers de la standardisation, conduit à une plus grande équité. Toutes les composantes dans des circonstances similaires reçoivent le même service. Les services locaux autonomes sont plus vulnérables aux iniquités tant intentionnelles que non intentionnelles.
4. La centralisation rend facile la coordination des politiques et des programmes (spécialement ceux affectant plusieurs secteurs ou des partenaires externes).
5. La centralisation rend l'imputabilité plus claire et plus facile à comprendre. Dans les systèmes très décentralisés, les mécanismes d'imputabilité sont complexes et il y est plus facile de faire porter le blâme sur les autres.

3.6 Quelques obstacles et erreurs reliées à la décentralisation

Nous terminons cette partie par quelques considérations sur des obstacles et des erreurs observées dans la pratique, et auxquels les dirigeants doivent être attentifs.

- Dans certains cas, on met en application une approche décentralisée alors que les compétences professionnelles ou de gestion des responsables concernés ne sont pas suffisantes pour garantir une prise en charge efficace et sécuritaire.
- Il faut se méfier d'une tendance à interpréter la décentralisation comme un moyen de gagner en liberté sans avoir à rendre de comptes. Dans le cadre d'une organisation, il est important de mettre en place des mécanismes qui non seulement permettent de gérer la délégation de pouvoir, mais qui aussi rendent les responsables d'unités imputables des ressources dont ils ont la responsabilité et des résultats attendus de leurs unités. Ne pas le faire, c'est ouvrir la porte au laisser-faire, qui peut conduire à la médiocrité.
- Dans certains cas, on délègue davantage de responsabilités que nécessaire. La décentralisation n'est pas un absolu. C'est une formule conçue pour favoriser l'adaptation d'une organisation à sa réalité et dans cette perspective, il faut trouver un équilibre adéquat entre les besoins d'autonomie des unités et le besoin de cohérence au niveau global.
- En raison de la crainte des responsables opérationnels de voir leur autonomie entravée, la coordination latérale et verticale est généralement plus difficile à réaliser dans les organisations décentralisées. Pour cette raison, il est risqué d'accorder une grande autonomie aux unités dans le cas des organisations où il doit y avoir de la transversalité entre les unités. Dans ces cas, le besoin de cohérence milite en faveur d'une décentralisation plutôt limitée.
- La délégation d'autorité vers les responsables des unités opérationnelles réduit la maîtrise des hauts dirigeants sur leur organisation dans la conduite des activités. Certains dirigeants éprouvent alors une sorte de malaise, une angoisse, une incertitude quant à la qualité de la prise en charge et mettent alors en place des mécanismes de surveillance ou de contrôle qui viennent entraver l'autonomie des responsables des unités, empêchant ainsi les bénéfices recherchés de se matérialiser complètement.
- Dans les organisations où la gouvernance est de nature politique, il est habituellement plus difficile d'instaurer des approches décentralisées car les acteurs politiques devant rendre des comptes à leurs commettants (souvent sous la pression des groupes d'intérêt et des médias), sont réfractaires à laisser beaucoup d'autonomie aux responsables des niveaux opérationnels. En simple, les cadres opérationnels sont trop loin de leur emprise.

- En règle générale, les approches décentralisées sont susceptibles d'être plus coûteuses parce qu'elles limitent les possibilités d'économies d'échelle et exigent plus de temps consacré à la coordination. Dans les contextes où la décentralisation est justifiée, c'est le prix à payer pour une organisation mieux adaptée.
- Dans certains cas, la décentralisation est faite au profit d'équipes de spécialistes. Si l'on n'est pas attentif, on peut créer des conditions pour que ceux-ci s'enferment dans leur logique et fonctionnent en silo. Ce serait un résultat contre-productif dans une organisation où l'on aurait besoin de leur contribution transversale.