



REVUE D'ANALYSE COMPARÉE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.telescope.enap.ca

Vol. 20, n° 2, 2014

ORGANISATION
DES SYSTÈMES
ÉDUCATIFS

**« La commission scolaire québécoise
du passé recomposé au temps présent :
analyse et témoignages de pratiques
de pilotage »**

Par *Guy Pelletier*

Pour citer cet article :

Pelletier, G. (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, www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_20_no_2/Telv20_no2_Pelletier.pdf

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2014
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2014

ISSN 1929-3348 (en ligne)

Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* fait l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

Les numéros réguliers de la revue *Télescope* sont indexés dans EBSCO et Repère.

Télescope bénéficie du soutien financier de l'ENAP et du gouvernement du Québec.

INFORMATION ET ABONNEMENTS

eve.cloutier@enap.ca | 418 641-3000, poste 6574 | www.telescope.enap.ca

LA COMMISSION SCOLAIRE QUÉBÉCOISE DU PASSÉ RECOMPOSÉ AU TEMPS PRÉSENT : ANALYSE ET TÉMOIGNAGES DE PRATIQUES DE PILOTAGE

Par **Guy Pelletier**, Professeur titulaire, Université de Sherbrooke

Guy.pelletier@usherbrooke.ca

RÉSUMÉ Au cours des dernières décennies rares sont les organismes de services publics qui auront connu autant de transformations majeures que celles qu'ont eu à gérer les directions des commissions scolaires québécoises. En à peine cinquante années, ces dernières sont passées de quelque 1 830 à 72 aujourd'hui et cela n'est pas terminé... Par ailleurs, à bien des égards, la multiplication des pratiques de gouvernance constitue une réalité de plus en plus complexe au temps de la nouvelle gestion publique. Dans le présent article, l'évolution de ces organismes pionniers de services éducatifs publics sera présentée brièvement ainsi que les principaux enjeux auxquels ils font face aujourd'hui. L'analyse mettra à profit une recherche réalisée auprès de directions générales de commissions scolaires.

ABSTRACT Over the past decades, very few public service agencies had to deal with as many major changes as those that Québec school boards had to manage. In barely fifty years, their number dropped from 1 830 to 72 and more changes are still to come... Moreover, in many ways, the proliferation of governance practices is becoming an increasingly complex reality within the New Public Management era. These issues are addressed in this article by first presenting a brief evolution of these pioneering public educational services organizations and then commenting on the main challenges they face today. The analysis will build on research conducted among school boards' directors.

Les commissions scolaires sont parmi les premiers organismes de service public du Canada, gérés par la population locale, qui existent encore aujourd'hui et qui sont souvent méconnus. Créées au milieu du XIX^e siècle, elles sont devenues, au cours des années récentes, des organismes de plus en plus inconnus et, plus récemment, même « mal aimés ». Selon certains hommes et femmes politiques, les commissions scolaires seraient aujourd'hui des « bureaucraties lourdes et inefficaces », et les abolir permettrait une économie de plusieurs centaines de millions de dollars. Si cette abolition est le projet d'un parti politique – la Coalition Avenir Québec –, il n'en demeure pas moins que, au cours des dernières années et quel que soit le parti politique au pouvoir, ce sont des centaines de millions qui ont été coupés dans leur budget de fonctionnement en les accusant à l'occasion de « mauvaise gestion ».

Dans le cadre de cette contribution, sera présentée brièvement, l'évolution de ces organismes pionniers de services éducatifs publics ainsi que les principaux défis auxquels ils sont confrontés aujourd'hui. L'analyse mettra à profit les résultats d'une recherche¹ conduite auprès de 14 directeurs généraux de commissions scolaires.

■ LA COMMISSION SCOLAIRE AU PASSÉ RECOMPOSÉ

Cela est peu connu, mais la création des commissions scolaires n'est pas étrangère à la Rébellion des Patriotes de 1837-1838 et à des revendications pour une gestion décentralisée des affaires publiques alors sous l'autorité coloniale britannique. Les commissions scolaires ont été créées en 1845 par la *Charte des autorités scolaires locales* et on leur a octroyé le droit à la taxation foncière pour financer la mise en place et le développement de l'éducation sur leur territoire respectif (Rapport Parent, 1966, annexe 1, p. 45). Ce droit à la taxation était assorti de sa gestion par un conseil d'administration composé d'élus locaux appelés « commissaires d'école ». Les exceptions majeures concernent notamment les villes de Montréal et de Québec, là où les commissaires étaient nommés par les autorités provinciales et les autorités religieuses locales, soit catholiques ou protestantes afin de tenir compte de la diversité religieuse au sein de ses dernières. Dès les années 1950, le consensus se fit autour du fait que le réseau des commissions scolaires de l'époque ne pouvait plus soutenir le développement de l'éducation notamment au regard de l'accroissement de la scolarisation aux études secondaires. L'obligation de fréquentation scolaire jusqu'à l'âge de 14 ans, promulguée en 1943, et le boum des naissances de l'après-guerre créent de fait une pression majeure sur les réseaux scolaires. Le pilotage gouvernemental du système éducatif repose sur une structure jugée désuète : le Département de l'instruction publique. Au début des années 1960, la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec commence alors à publier une série d'analyses et de recommandations – connues sous le nom de *Rapport Parent* (1963-1966) – invitant, entre autres, à la création d'un ministère de l'Éducation et à une réforme majeure du réseau des 1 830 commissions scolaires de l'époque. L'enjeu de l'accessibilité à l'enseignement secondaire est tel que, dans l'urgence, on crée 64 nouvelles commissions scolaires (55 catholiques et 9 protestantes) mandatées pour cet ordre d'enseignement et dirigées par un conseil constitué de commissaires délégués par les commissions scolaires locales. Puis, dans les années 1970, d'autres réformes majeures amènent la création, sur l'ensemble du territoire, des « commissions scolaires intégrées » regroupant les ordres d'enseignement préscolaire-primaire et secondaire ainsi que la formation professionnelle et l'éducation des adultes. Enfin, à la suite

¹ Cet article est la première communication de certains résultats de cette recherche qui seront publiés ultérieurement et qui mettront à profit des éléments du présent texte.

des États généraux sur l'éducation de 1997-1998, les 156 commissions scolaires existantes sont fusionnées pour réduire leur nombre à 72, soit 60 francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier. François Legault, ministre de l'Éducation de l'époque, à la suite de la ministre précédente Pauline Marois, insiste sur l'économie d'échelle des coûts financiers que permettent ces regroupements. Ces économies semblent toutefois ne jamais avoir été au rendez-vous en raison notamment des coûts des fusions, de la taille des nouveaux territoires à administrer, du développement des services, de l'accroissement des dépenses associées à la reddition des comptes, etc.

La rationalisation à des fins d'optimisation du fonctionnement du réseau des commissions scolaires a constitué et constitue toujours une source de préoccupation constante et légitime. Si la taille en nombre d'élèves peut représenter un indicateur du nombre de commission scolaire à déterminer, cela suscite d'importants problèmes d'asymétries régionales. À titre d'exemple, la ville de Gatineau est le siège social de deux commissions scolaires francophones ayant au total quelque 36 000 élèves et leur fusion est possiblement au rendez-vous étant donné leur territoire; en revanche, la Commission scolaire René-Lévesque en Gaspésie compte moins de 7 000 élèves répartis sur un territoire de 300 km, tandis que celle de Charlevoix en a moins de 3 000 répartis sur un territoire de 150 km. L'adéquation entre le nombre d'élèves et le territoire couvert se révèle ainsi fort complexe. Or, l'un des reproches adressés à bien des commissions scolaires porte précisément sur le fait que ces structures régionales sont plus ou moins étrangères, abstraites, voire distantes et insensibles, aux communautés locales. Pourtant, le *Rapport Parent* signalait déjà toute l'importance de la contribution d'une structure locale de service public :

Ce système permet que des problèmes d'importance moindre pour le gouvernement central soient résolus localement et que les décisions soient mieux acceptées par les citoyens concernés. L'universalité d'une forme de gouvernement local [...] nous fait comprendre son importance lorsque le territoire soumis à l'autorité centrale est vaste (1966, annexe 1, p. 4).

Aujourd'hui, certaines commissions scolaires le plus souvent de petite taille en nombre d'élèves, mais couvrant de grands territoires sont dans l'obligation de répartir leur siège social sur au moins deux sites, ceux des commissions scolaires d'origine qui ont été fusionnées. Quoi qu'il en soit, une nouvelle réforme du réseau au cours des prochaines années est à entrevoir, car il est, entre autres, devenu de plus en plus difficile pour les petites commissions scolaires de répondre aux exigences bureaucratiques gouvernementales croissantes. On ne manque pas, par ailleurs, de les qualifier de « moins efficaces » parce qu'elles ont à assumer un coût supérieur de fonctionnement que celles de grande taille. Ainsi, suivant le budget 2014-2015, déposé le 20 février 2014 par le ministre des Finances du Québec, Nicolas Marceau, un élève d'une commission scolaire qui compte moins de 5 000 élèves coûte 10 776 \$ à l'État alors qu'il en coûte 7 659 \$ pour une commission scolaire de plus de 35 000 élèves.

À un autre niveau, au fil des réformes successives, les commissions scolaires ont vu leurs responsabilités s'accroître et se diversifier : la majeure partie de la formation professionnelle relève d'elles depuis les années 1960; l'offre de formation s'est élargie au cours des années, incluant les récentes maternelles 4 ans; la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans en 1988 offre une passerelle à une éducation des adultes devenue bien souvent une école pour raccrocheurs désirant obtenir un diplôme d'études secondaires. Progressivement, depuis la fin des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, la mission de développement régional d'une commission scolaire s'est sans cesse accrue. Dans le cadre des fonctions et pouvoirs liés aux services à la communauté (art. 255 à 258, Loi sur l'instruction publique, 2011), elle ouvre

sur la demande et l'offre de services qui vont bien au-delà de sa mission éducative première. Une telle situation n'est pas sans créer certaines tensions, voire des conflits, avec des organismes externes comme on a pu l'observer ces dernières années pour la Commission scolaire de Montréal et pour des organismes communautaires qui occupaient ses locaux.

Enfin, au cours des années, souvent par couches sédimentaires successives, un ensemble de comités statutaires participatifs et obligatoires a été imposé par le législateur dans le fonctionnement de ces organismes. Mentionnons entre autres : le comité de gouvernance et d'éthique, le comité de vérification, le comité des ressources humaines, le comité de parents, le comité des services aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) et le comité du transport scolaire. À ces comités s'ajoutent aussi ceux découlant de la participation des cadres, des syndiqués et des établissements issus d'ententes professionnelles ou de conventions collectives, mais aussi ceux associés à des organismes externes comme les municipalités, les pouvoirs régionaux et ceux pouvant être générés par les différents services à la communauté. De plus, la multiplication des fonds alloués uniquement à certains projets comme les bibliothèques scolaires et l'introduction au 1^{er} juillet 2009 de la réforme de la comptabilité gouvernementale avec l'implantation des Principes comptables généralement reconnus (PCGR) avec, notamment, ses vérifications comptables trimestrielles et l'importance des contrôles a priori et a posteriori, ont accru considérablement le poids de la gestion administrative et financière.

Sur cette toile de fond, la présente contribution analyse la situation actuelle de ces organismes de service public en accordant une attention particulière aux pratiques de gestion et de pilotage de leur haute direction. Dans un premier temps, nous analyserons dans les prochains paragraphes comment ce type d'organismes régionaux et locaux en éducation est abordé dans un certain nombre de travaux. Par la suite, nous présenterons les résultats d'une recherche conduite auprès de 14 directeurs généraux de commissions scolaires réparties dans différentes régions du Québec. Les entrevues semi-directives ont été réalisées durant l'année scolaire 2012-2013 qui correspond à l'an 4 de la conception et de la mise en œuvre d'une approche de contractualisation exigée des commissions scolaires et des écoles dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Les questions posées portaient spécifiquement sur le sujet abordé dans le cadre de ce texte. Ces dernières étaient principalement : quels sont les principaux enjeux et défis avec lesquels vous devez composer : 1) avec les élus qui sont vos supérieurs? 2) avec l'implantation de la gestion axée sur les résultats? 3) dans vos relations avec votre personnel d'encadrement, particulièrement les directions d'établissement? Enfin, une dernière question a été : comment entrevoyez-vous l'avenir de votre fonction actuelle comme responsable d'un réseau scolaire public? Afin d'assurer l'anonymat des personnes interrogées, de légères modifications ont été apportées à certains témoignages, et cela, sans en dénaturer le sens.

■ LA COMMISSION SCOLAIRE COMME INSTANCE INTERMÉDIAIRE ET LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Rappelons-le au besoin, au Québec comme ailleurs au Canada et aux États-Unis, la commission scolaire ou son équivalent municipal selon les lieux est une structure scolaire « locale ou régionale » dans un pays où il n'y a pas un ministère fédéral d'éducation. Si, historiquement, la responsabilité de l'éducation relève des communautés ou des régions, au cours des dernières décennies, les gouvernements suprarégionaux qu'ils soient au niveau des états américains ou des provinces canadiennes, mais aussi au niveau fédéral (Washing-

ton ou Ottawa) interviennent de plus en plus de façon directe ou indirecte dans les politiques éducatives. Ceci entraîne deux phénomènes majeurs et intimement liés : une centralisation accrue des programmes et des évaluations et une politisation croissante du secteur éducatif. Les résultats aux évaluations nationales et internationales interpellent les dirigeants politiques suprarégionaux qui répondent par des « programmes correctifs » dont les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur désirée et les invitent donc à accroître leurs interventions. Le cas des États-Unis est particulièrement révélateur de cette situation. Ainsi, à la suite du constat alarmant du rapport *Nation at Risk* (1983), une politique d'envergure nationale du gouvernement fédéral est mise en œuvre avec la *No Child Left Behind Act* (2001) sous Georges Bush dont les résultats n'ont pas été au rendez-vous et qui a suscité une nouvelle politique sous Barack Obama *Race to the Top Assessment Program* (2008).

Selon Isabelle Lacroix (2012, p.28-29), certains chercheurs comme Deborah Land (2002) ou M. W. Kirst (2008) s'interrogent sur les limites de l'efficacité des interventions des pouvoirs suprarégionaux en matière de résolution des problèmes locaux d'éducation. D'autant plus que dans le cas de structures comme les commissions scolaires, elles sont sous la gouverne d'élus des populations locales et régionales. Comme le signalent Claude Lessard et André Brassard (2006, p. 195) ainsi que Michel Boyer (2009, p. 149), les commissions scolaires se trouvent « contraintes » à une situation ambiguë entre deux axes en développement. Le premier est horizontal, démocratique, communautaire et se veut participatif, ouvert aux différents membres de la communauté scolaire par une gestion décentralisée et une volonté d'accroître la mobilisation des uns et des autres. Le second, vertical, se caractérise par des encadrements hiérarchiques de plus en plus prégnants en raison de la mise en place d'une contractualisation par les résultats et la multiplication des mécanismes hiérarchiques de contrôle.

Les directions d'établissement tout autant que celles des commissions scolaires se trouvent donc face à une injonction paradoxale, qui les invite, d'une part, à adopter une gestion participative et un style d'intervention approprié à cette fin, et les exhorte, d'autre part, à exercer un contrôle serré des orientations, des actions et des résultats limités à quelques données chiffrées (MELS, 2009). Chaque direction de commission scolaire doit, notamment, établir une « convention de partenariat » s'inscrivant dans ses orientations avec celles du ministre, dont la mise en œuvre ne pourra être entreprise qu'à la suite de son acceptation. D'une façon similaire et hiérarchisée, chaque direction d'établissement doit établir une « convention de gestion et de réussite éducatives » avec la direction de sa commission scolaire qui devra l'approuver. Un tel processus est lourd administrativement à réaliser dans le secteur public alors que les écoles privées en sont dispensées.

Par ailleurs, plus le pouvoir suprarégional, ici le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) du Québec intervient, structure et encadre les commissions scolaires en tant que pouvoirs scolaires régionaux, plus il contribue à « délégitimer » leur existence et soulève même la question – régulièrement posée – de leur pertinence. D'aucuns jugent qu'elles sont devenues des structures « bureaucratiques » lourdes et coûteuses, une situation qui est due à deux réalités : premièrement, elles doivent respecter les exigences de l'administration publique tout en étant un organisme parapublic fondé sur un fonctionnement hautement participatif lors des prises de décision; deuxièmement, si l'ensemble du personnel des commissions scolaires relève d'elles, leurs conditions de travail sont en majeure partie promulguées par le MELS et les commissions scolaires ont peu de prises réelles sur leur définition.

Le discours prônant l'abolition des commissions scolaires et valorisant l'autonomie de l'établissement a été justifié comme permettant une plus grande efficacité de celui-ci, mais a aussi été considéré comme une mesure de « décentralisation » visant à réduire les coûts de fonctionnement administratif du système éducatif. Lors d'une analyse précédente (Pelletier, 2001), j'avais signalé que cette hypothèse était fragile et que sa mise en œuvre conduirait probablement plus à un « déplacement des coûts » qu'à une économie réelle. Aujourd'hui, on peut en outre envisager un risque supplémentaire : que le pouvoir central de l'administration publique impose encore plus ses prescriptions normatives à l'égard de la direction des commissions scolaires directement à chacun des établissements de leur réseau. Le fort alignement stratégique imposé par la gestion axée sur les résultats témoigne déjà des premières conséquences d'une telle orientation (Brassard, Lusignan et Pelletier, 2013). Toutefois, les analyses du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA, OCDE, 2011) révèlent qu'il n'y a plus de « pensée magique » en matière de décentralisation et « d'autonomie des écoles », ni d'accroissement de l'efficacité assurée, ni d'économie de gestion, et suggèrent qu'une instance régionale de gouvernance de l'éducation est mieux à même d'assurer une régulation d'équité territoriale, que des établissements solitaires, en situation de concurrence, peuvent difficilement réaliser. Ainsi, Eric A. Hanushek et Ludger Woessmann (2014), qui pendant des décennies furent d'ardents promoteurs d'une autonomie considérable à accorder aux établissements scolaires dans une perspective néolibérale, ont récemment valorisé, à la suite de l'analyse des dernières données du PISA, du *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) et du *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS), la contribution différenciée des structures de régulation intermédiaire dans la performance et la réussite scolaires, notamment auprès des milieux défavorisés. Dans son analyse comparative de plusieurs systèmes éducatifs européens, Christian Maroy (2006) a aussi signalé la montée du développement d'instances intermédiaires territoriales pour assumer la gestion de l'éducation. Rappelons toutefois qu'au Royaume-Uni, le gouvernement Thatcher avait considérablement réduit les attributions et les ressources des *Local Education Authorities* (LEA) à la suite de l'*Education Reform Act* de 1988. À cet effet, Stephen J. Ball, Carol Vincent et Hilary Radnor (1997) dans leur analyse des LEA constatent que les capacités d'action de ces dernières ont de plus en plus été limitées et mises en concurrence avec d'autres fournisseurs privés de services éducatifs, le plus souvent axés sur des mesures quantitatives de contrôle de la performance au regard des standards gouvernementaux.

Les recherches empiriques menées sous la direction de James P. Spillane (Spillane et Thompson, 1997; Spillane, 1998; Spillane et autres, 2002) ainsi que les travaux de Wendy Tognerie et Stephen E. Anderson (2003) ont mis en évidence toute l'importance du rôle des instances intermédiaires (commissions scolaires, districts scolaires, *Local Education Authorities*...) dans le processus du « faire sens » (le *sensemaking* de Karl E. Weick, 1995) dans la conduite des réformes. Selon ces auteurs, la réussite de changements en éducation ne peut faire l'économie de ce niveau décisionnel considéré, de fait, comme étant essentiel et incontournable pour amorcer le processus de construction du sens des transformations visées (« donner du sens »). Selon la taille des systèmes éducatifs, la présence d'instances intermédiaires en gestion de l'éducation joue un rôle décisif lorsqu'il s'agit de favoriser des régulations assurant une plus grande équité et une meilleure réussite des élèves.

À cette double contrainte d'avoir à composer avec des axes de gouvernance à la fois hiérarchique et participative, les commissions scolaires ont aussi durant les dernières années de plus en plus été confrontées à la montée d'un quasi-marché scolaire dans lequel, tant à l'échelon ministériel par le financement que par le choix parental de l'école, elles adoptent

peu à peu des stratégies de concurrence pour conserver leur clientèle par rapport aux écoles privées, mais également par rapport à d'autres commissions scolaires qui offrent des programmes alléchants (Lessard et Desjardins, 2013). Dans une telle situation, plusieurs d'entre elles se positionnent dans un marché concurrentiel et incitent même leurs propres établissements à se livrer une compétition entre eux parce que cette dernière serait porteuse « d'émulation ». Mais, à bien des égards, cette orientation a été « importée » en gestion de l'éducation par la montée de la nouvelle gestion publique et de l'intérêt suscité pour celle-ci par des hommes et des femmes politiques, qui la perçoivent comme une façon d'accroître leur contrôle sur les organismes de service public ou tout simplement pour être dans « l'air du temps ». Du reste, cela est observable dès 2002 à l'occasion d'un colloque de la Fédération des commissions scolaires du Québec axé essentiellement sur le « marketing scolaire » et d'un deuxième où le précédent ministre de l'Éducation de l'époque a obtenu la haute distinction de « conseiller scolaire émérite » (Chouinard, 2002a et b). C'était François Legault, l'un des partisans actuels les plus hostiles à l'existence de ce réseau scolaire.

■ LA NATURE DES RELATIONS ENTRE LES ÉLUS ET LA DIRECTION DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Sous la montée de l'*accountability* associée à la nouvelle gestion publique, on observe que des élus politiques se préoccupent de moins en moins des grandes décisions d'orientation et de régulation du système dans sa globalité (Lusignan et Pelletier, 2009), mais se donnent le droit et la mission de s'immiscer dans la définition des pratiques – jusqu'alors réservée aux professionnels – qui sont les mieux à même d'atteindre les objectifs poursuivis. Somme toute, les nouveaux outils d'action publique comme ceux de la contractualisation facilitent une telle pénétration dans les différentes sphères administratives mais aussi pédagogiques, et le contexte du Québec n'est pas étranger à la réalité qui se vit au sein d'autres systèmes éducatifs. Alain Bouvier (2007) et Yves Dutercq (2009) ont observé des situations similaires en France ainsi que Maroy (2009) en Belgique.

Dans un ouvrage collectif dirigé par Thomas L. Alsbury (2008) aux États-Unis, *The Future of School Board Governance*, 15 chapitres analysent en profondeur la réalité actuelle des structures intermédiaires en éducation que sont les commissions scolaires ou leur équivalent. Par rapport à la problématique qui est la nôtre, Alsbury s'est intéressé, entre autres, à l'impact sur les directions générales de l'arrivée des nouveaux élus. Plus les nouveaux élus sont « politisés » au regard d'une conception ou d'un projet singulier, plus ils ont tendance à vouloir remplacer la direction générale en poste par une nouvelle qui saura mieux assurer la mise en œuvre de « leurs » orientations. En somme, la direction générale est alors peu perçue comme un « partenaire » dans la définition d'une politique scolaire adaptée au contexte local, mais plutôt comme un subordonné aux services des élus. Cette situation a aussi été signalée lors de nos entrevues :

Avant d'être à la direction de cette commission scolaire, j'étais à une autre que j'ai dû quitter à la suite d'une mésentente avec le nouveau conseil des commissaires. La nouvelle équipe s'intéressait essentiellement à développer des programmes particuliers dans les écoles secondaires pour les élèves qui réussissaient bien afin de mieux capter des élèves qui se seraient orientés vers le privé. J'avais beau signaler que nos priorités et nos ressources devaient être d'abord consacrées aux élèves qui avaient le plus de difficultés scolaires et non pas à ceux qui réussissaient bien. Mais voilà! C'est moi qui ai été en échec... Dans les semaines suivant mon « départ », les journaux locaux annoncèrent que j'avais quitté pour d'autres défis et que chaque grande école secondaire aurait au moins un programme particulier... (Témoignage d'une direction générale).

Peter Aucoin (2002, p. 3) a aussi signalé qu'au sein de la fonction publique fédérale, les dirigeants politiques se méfient de l'appareil administratif et préfèrent « imposer le changement eux-mêmes et mettre en place des adjoints qui les aideront à accomplir ces fins ». Cette situation considérée comme contribuant au « malaise de l'encadrement » est aussi soulignée par Jacques Bourgault et Donald J. Savoie (2009) pour la haute fonction publique, comme pour l'encadrement intermédiaire dans l'entreprise privée par Linda Rouleau (1999).

Lors de travaux antérieurs (Lusignan et Pelletier, 2009), nous avons signalé qu'au cours des dernières décennies québécoises, les relations entre les élus politiques et l'administration publique, notamment au sein des commissions scolaires, s'étaient profondément transformées. Si de 1960 à 1990, l'expertise professionnelle et technique de l'administration publique fut hautement considérée, elle se heurte aujourd'hui de plus en plus à la montée de l'interventionnisme des élus dans la gestion quotidienne et à la pression concomitante des règles du « marché », et cela tout en favorisant la participation de la société civile (Felouzis, Maroy et van Zanten, 2013). À l'heure d'une concurrence de plus en plus importante par palmarès et programmes particuliers (comme les programmes spécialisés sport-études, arts-études, diplôme international, etc.) destinés à plaire à des parents et à d'éventuels employeurs consommateurs de services publics, le discours managérial du marketing, de l'offre de service, de clients à recruter et à fidéliser structure et définit la nature des relations entre les élus politiques et l'administration de l'éducation, que celle-ci soit sur une base régionale ou nationale. À bien des égards, certains élus politiques sont beaucoup plus intéressés et sensibles aux idées managériales du moment qu'à l'évolution des connaissances et de leur mise en œuvre sur le terrain des pratiques pédagogiques. Toutefois, tout comme la nature des relations entre les élus politiques et la direction générale peuvent être à géométrie variable, les élus forment rarement un bloc monolithique. Dans certaines commissions scolaires, il existe une division du conseil des commissaires, division qui peut se caractériser parfois par des « partis politiques », parfois par des groupes d'intérêts opposés, mais aussi par la présence « d'électrons libres ». C'est souvent à la direction générale que l'on demande de les réguler. Ce qui n'est pas évident...

L'une des premières erreurs que j'ai faites à la direction générale a été de sous-estimer l'importance des commissaires d'école et des autres partenaires que l'on voit peu dans les écoles. Je suis passé de directeur d'école à directeur général de la commission scolaire, sans avoir une expérience de gestion au sein du siège social de celle-ci. Quoi qu'on en dise, une école c'est un peu comme une petite organisation plus ou moins fermée sur son environnement, mais une commission scolaire c'est un grand réseau où tu es toujours en visibilité médiatique constante. Les habiletés politiques deviennent de plus en plus importantes. Puis, il faut composer avec des commissaires qui ont parfois des divisions importantes ou des idées curieuses... Un directeur général de commission scolaire, ce n'est pas un directeur d'école, il est assis sur un siège éjectable et il doit être prudent (Témoignage d'une direction générale).

La fonction de commissaire scolaire constitue à maints égards une « école de formation » à l'apprentissage de la politique publique en actes. Ainsi, la direction générale doit souvent assumer un rôle continu de formateur auprès des élus. Par la pertinence de son expertise, la direction générale a ou peut encore avoir un véritable ascendant (leadership) sur les élus dans certaines régions, mais cela est beaucoup moins fréquent qu'il y a quelques décennies. À l'heure du « tout média », de la publication des palmarès et des contraintes financières permanentes, une direction générale est constamment questionnée sur ses choix, sur ses actions et sur la nature des résultats obtenus.

■ DE L'ACCOUNTABILITY : UNE RENCONTRE INTERGÉNÉRATIONNELLE MANQUÉE?

Dans le cadre de la nouvelle gestion publique, l'importance qu'ont pris l'*accountability* et le contrôle – entre autres, les vérifications comptables trimestrielles – a entraîné l'émergence de nouveaux pouvoirs, dont celui des bureaux de comptables qui ont élargi leur sphère d'activités aux conseils administratifs et organisationnels.

Toutefois, ce qui s'est révélé marquant dans nos différentes entrevues, c'est la diversité des regards sur l'évolution de la fonction de direction générale d'une commission scolaire. L'un des dirigeants rappelait qu'au début des années 1970, lorsque s'est instituée une première forme modernisée des commissions scolaires, il y avait eu un important débat sur la direction alors bicéphale de celles-ci, qui fut à l'époque assurée par un « secrétaire-trésorier » et une « direction des écoles ». D'une façon à peine caricaturale, de ces deux cadres le premier était plus important que le second, car il « gérait » la taxation scolaire alors que le second « faisait les dépenses ». On comprendra que les tensions demeuraient vives et particulièrement lors de la grande réforme de l'éducation amorcée dans le tournant des années 1960-1970. La Loi 27 de 1971 confirmera finalement la préséance du « directeur des écoles » sur le « secrétaire-trésorier ». Plus d'un demi-siècle plus tard...

Lorsque j'ai accepté de devenir direction d'école, c'est parce que j'étais passionné de pédagogie, notamment d'expérimentation et d'innovation afin de résoudre des problèmes d'apprentissage. Puis, j'ai été directeur des services éducatifs et depuis plusieurs années directeur général. Au cours des dernières années, le rôle a beaucoup changé. Au niveau de la direction d'une commission scolaire, on est devenu de plus en plus des « contrôleurs de mouvement ». Il n'y a guère de place à des défis vraiment intéressants. Puis, avec l'implantation de la gestion axée sur les résultats, on est comme des comptables. On fait des rapports. On est un maillon dans une chaîne de rapports qui va de la petite école de village à la direction du ministère à Québec (Témoignage d'une direction générale).

Les modifications apportées à la Loi sur l'administration publique québécoise (LAP) adoptée en 2000 et inspirée de la nouvelle gestion publique ont réduit une certaine autonomie locale et régionale accordée au lendemain des États généraux sur l'éducation tenus à la fin des années 1990. Cette loi impose de nouvelles pratiques d'une gestion axée sur les résultats (GAR) à toutes les organisations publiques et parapubliques, dont les commissions scolaires et leur réseau d'écoles. La mise en œuvre de ces pratiques en éducation dès 2002 (Loi 124) et surtout à partir de 2008 (Loi 88) impose un dispositif d'alignement stratégique assez étroit et hiérarchisé (*top down*) d'objectifs et de résultats mesurables, le tout enchâssé dans des « contrats de performance » appelés, comme précédemment signalé, « convention de partenariat » entre le Ministère et la commission scolaire, et « convention de gestion et de réussite éducatives » entre celle-ci et chacun des établissements de son territoire. L'ensemble du dispositif présenté comme nécessaire pour améliorer « l'efficacité scolaire » a réduit les marges de liberté locales et régionales et est devenu l'objet de tensions diverses et constantes. Sans compter la lourdeur administrative et bureaucratique qu'entraîne cette conception de la gestion, et cela, de manière paradoxale au regard des discours prosélytes des promoteurs de cette dernière. Dans le domaine de l'éducation, nous avons prévu cela dès le tournant des années 2000 (Pelletier, 2001) et récemment analysé cette situation dans le cadre des « contrats de performance » appliqués à l'éducation au Québec (Brassard, Lusignan et Pelletier, 2013).

La « nouvelle culture de gestion » apparaît, à plusieurs égards, avoir fragilisé le transfert des compétences et des expertises acquises à la direction générale des commissions scolaires, mais aussi auprès des directions d'établissement. Certains font leur lit d'être des « ma-

nagers », mais cela ne déplaît pas à d'autres peu à l'aise dans cette fonction nouvellement privilégiée de continuer à se présenter comme des « leaders pédagogiques ». De fait, aucune formation ou expérience en éducation n'est obligatoire pour occuper un poste de direction générale. Il en est de même pour être à la direction d'un bureau régional² ou au cabinet ministériel de l'éducation au Québec qui la plupart du temps sont composés de fonctionnaires provenant de différents ministères et qui n'ont pas d'expertise en éducation. C'est la réalité de la fonction publique au temps de la nouvelle gestion publique tant fédérale que provinciale, qui semble se décliner dans la gestion des réseaux scolaires (Bourgault et Savoie, 2009).

Visiblement, on assiste à un changement générationnel où l'expertise acquise au cours des dernières décennies est très peu considérée, voire jugée suspecte. Lorsqu'on est convaincu que l'on peut « gouverner l'éducation par les nombres » (Felouzis et Hanhart, 2011), on sera plus intéressé par la mesure économétrique susceptible d'évaluer les « effets établissements et commissions scolaires » sous forme de résultats chiffrés plutôt que de chercher à apprendre d'une expérience acquise en termes qualitatifs. De plus, il n'est pas nécessaire d'avoir une grande expertise de contenu si l'on peut réduire sa compréhension à la prise de connaissance de quelques chiffres.

■ LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS ET LE LEADERSHIP PARTICIPATIF : UNE ÉQUATION À DEUX INCONNUES?

La gestion axée sur les résultats et le leadership participatif ne sont pas nécessairement incompatibles. À maints égards, cette approche de gestion épouse le processus administratif bien connu depuis Fayol (1918) avec un accent privilégié sur le contrôle. Il va sans dire qu'un dirigeant scolaire à qui l'on reconnaîtra des compétences en leadership doit maîtriser une double expertise managériale et pédagogique et savoir les mettre en œuvre avec circonspection (Pelletier, 2013).

C'est dans la nature de son application et des idéologies mobilisées à cette fin qu'il puisse y avoir ou non des problèmes de « compatibilité ». Lors de travaux précédents, nous avons signalé qu'en éducation la gestion axée sur les résultats s'est incarnée au Québec dans un dispositif aux accents particuliers en ces termes :

Entre autres, contrairement aux normes habituellement retenues [...] le dispositif ne prévoit ni récompense ni sanction, si ce n'est des interventions ministérielles d'autorité pour « réaligner » les commissions scolaires ou les établissements qui auraient failli à leur engagement contractuel en n'atteignant pas les résultats convenus (Brassard et autres, 2013, p. 144-145).

En fait, cette pratique de gestion fut imposée de façon hiérarchique et autoritaire au sein d'un environnement socio-organisationnel caractérisé par la consultation, les échanges et la recherche de consensus, donc censé favoriser la participation des acteurs concernés. On pourrait faire l'hypothèse que si l'existence des commissions scolaires n'avait pas été menacée à la même époque, ces dernières auraient pu mieux assumer leur fonction de « pouvoir partagé » avec la haute direction du MELS, voire de contre-pouvoir à l'occasion. Cette vacance de leur part a fait en sorte que les oppositions à l'approche et à sa méthode sont venues des syndicats des enseignants, mais aussi de bien des membres des associations professionnelles des dirigeants scolaires. En définitive, il appartient aux établissements d'affronter – certaines fois à leurs dépens – le premier défi de la mise en œuvre de la gestion

² Les bureaux régionaux du MELS viennent tout juste d'être abolis.

axée sur les résultats. Après une circonvolution dans les hautes sphères administratives, cette dernière est loin d'y atterrir en douceur.

Mais, l'enjeu majeur posé aux dirigeants en éducation est celui du partage de la « responsabilité » des résultats scolaires obtenus et mesurés par certains indicateurs quantitatifs qui, par ailleurs, ne font guère l'unanimité. Le défi des défis, c'est de « composer » avec la « prescription », de la « partager » entre dirigeants, mais aussi avec les enseignants sans perdre la crédibilité acquise au cours des années. Par ailleurs, la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats s'effectue dans un contexte où ses promoteurs envoient des signaux contradictoires...

L'une de mes tâches les plus difficiles, c'est de maintenir la mobilisation des directions d'école. Plusieurs en ont ras le bol, la fonction est devenue de plus en plus lourde et de moins en moins valorisante. Des décisions ministérielles successives ont fortement bureaucraté la fonction alors même que c'est par centaines de millions qu'avec les années on coupe les budgets. Les politiques nous disent de réduire les frais administratifs alors qu'ils n'arrêtent pas de multiplier les tâches administratives à réaliser (Témoignage d'une direction générale).

Somme toute, bien des systèmes éducatifs qui ont expérimenté différentes formes d'*accountability* sont à la recherche aujourd'hui d'une forme plus « intelligente » pour mobiliser les acteurs du terrain dans une obligation de reddition des comptes différente que celle que l'on rencontre trop souvent.

■ PROSPECTIVE ET CONCLUSION

Durant la décennie 2000, la mise en œuvre de la loi portant sur la modernisation de l'administration publique et sa déclinaison en éducation a profondément modifié les rapports entre le MELS du Québec et les commissions scolaires, et entre celles-ci et leur réseau d'établissements. La démarche de contractualisation axée sur les résultats, dans un contexte de réduction continue des ressources, a accéléré l'introduction de pratiques de gestion de nature plus « directive » et a favorisé une compétition accrue entre les réseaux d'enseignement public et privé et entre les établissements eux-mêmes. Au sein d'une même commission scolaire, les établissements, notamment ceux du secondaire, se livrent de plus en plus une lutte importante pour conserver leurs élèves ayant le moins de difficultés d'apprentissage et pour recruter ceux des autres établissements par la mise en place de programmes particuliers « séducteurs ». Ces programmes sont généralement réservés à une « élite scolaire », qui a aussi les moyens de payer ces suppléments curriculaires « enrichis » dont les coûts annuels se situent généralement entre 100 et 3 000 dollars canadiens, parfois beaucoup plus. Dans un tel contexte, bien des directions d'établissement sont mandatées pour réaliser des opérations de marketing et de *branding* scolaires. Cela crée des situations concurrentielles qui incitent peu à la collaboration entre elles, mais qui créent aussi des tensions au sein même des équipes-écoles en invitant notamment les enseignants d'expérience à fuir les classes difficiles qui seront souvent confiées aux jeunes enseignants les moins expérimentés et à statut précaire.

C'est l'une des fonctions premières d'une commission scolaire d'être garante de l'équité et de la qualité des services éducatifs de son territoire. Comme cela a été signalé au cours des entrevues, bien des directions générales se retrouvent dans une situation d'injonction paradoxale où elles doivent à la fois répondre à ce mandat premier, mais aussi s'inscrire dans une dynamique où bien des commissaires, souvent sous la pression de parents, sont

demandeurs de programmes particuliers le plus souvent ségrégatifs. Mais, nombre de commissaires partagent aussi cette situation d'injonction paradoxale.

Depuis leur création, les commissions scolaires sont passées d'une décentralisation à une centralisation de plus en plus marquée, d'une préoccupation locale à des préoccupations nationales et économiques, d'un rôle politique et pédagogique de proximité à bien souvent un rôle de gestionnaire et de comptable d'un territoire de plus en plus vaste. En définitive, au cours des dernières décennies, rares sont les organismes de services publics qui auront connu autant de transformations majeures que celles qu'ont eues à gérer les directions des commissions scolaires québécoises. En à peine cinquante années, ces dernières sont passées de 1 830 à 72 et ce n'est pas terminé... Par ailleurs, les attentes à l'égard de leurs dirigeants sont devenues souvent sans commune mesure avec les ressources accordées. Mais, c'est aussi le cas de bien des dirigeants intervenant au sein de réseaux de services publics qui ont à composer avec une nouvelle gouvernance dans un contexte pérenne de restrictions financières, et d'une recherche collective de développement du bien commun et du mieux vivre ensemble.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Alsbury, T. L. (2008). *The Future of School Board Governance: Relevancy and Revelation*, Lanham, Rowman & Littlefield Education.
- Aucoin, P. (2002). « La fonction publique comme organisation apprenante : Maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration, Recherche et planification stratégique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Ball, S., C. Vincent et H. Radnor (1997). « LEAs, Accountability and Democracy », *Journal of Education Policy*, vol. 12, n° 3, p. 147-163.
- Bourgault, J. et Savoie, D. J. (2009). « Des questionnaires sous influence : la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public », *Télescope*, vol. 15, n° 1, p. 1-12.
- Bouvier, A. (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*, Paris : PUF.
- Boyer, M. (2009). « Nouvelle territorialité, nouvelle gouvernance, nouvel arbitrage : défis et enjeux pour la direction d'un réseau scolaire québécois », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, Éditions De Boeck, p. 147-160.
- Brassard, A., J. Lusignan et G. Pelletier (2013), « La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec : du discours à la pratique », dans C. Maroy (dir.), *L'école à l'épreuve de la performance*, Bruxelles, Éditions De Boeck, p. 141-155.
- Chouinard, M.-A. (2002a). « École publique – "L'approche client" fait son chemin », *Le Devoir*, 13 mai.
- Chouinard, M.-A. (2002b). « Legault sacré conseiller scolaire émérite », *Le Devoir*, 8 mai.
- Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec (Rapport Parent) (1963-1966). *Rapport* (cinq tomes plus une annexe et un index analytique), Québec, gouvernement du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, Rapport annuel sur l'état et les besoins en éducation, Québec, gouvernement du Québec.
- Dutercq, Y. (2009). « L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, De Boeck, p. 91-108.
- Fayol, H. ([1918] 1970). *L'administration industrielle et générale*, Paris, Dunod.
- Felouzis, G. et S. Hanhart (2011). *Gouverner l'éducation par les nombres? Usages, débats et controverses*, Bruxelles, De Boeck.
- Felouzis, G., C. Maroy et A. van Zanten (2013). *Les marchés scolaires*, Paris, PUF.
- Hanushek, E. A. et L. Woessmann (2014). « Institutional Structures of the Education System and Student Achievement: A Review of Cross-country Economic Research », dans R. Stierhotl et autres (dir.), *Educational Policy Evaluation through International Comparative Assessments*, Göttingen, Waxmann, p. 145-175.
- Kirst, M.W. (2008). « The Evolving Role of School Boards: Retrospect and Prospect », dans T.L. Alsbury (dir.), *The Future of School Board Governance: Relevancy and Revelation*, Lanham, Rowman & Littlefield Education, p. 37-60.
- Lacroix, I. (2012). *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec*, thèse de doctorat en éducation, Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

- Land, D. (2002). « Local School Boards under Review: Their Roles and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement », *Review of Educational Research*, vol. 72, n° 2, p. 229-278.
- Lessard, C. et A. Brassard. (2006). « La gouvernance de l'éducation au Canada », *Éducation et Sociétés*, vol. 2, n° 18, p. 181-201.
- Lessard, C. et P.-A. Desjardins (2009). « Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, DeBoeck, p. 127-146.
- Lusignan, J. et G. Pelletier (2009). « Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 11-31.
- Maroy, C. (2009). « Réforme de l'inspection et montée de la régulation par les résultats en Belgique. Incidence des institutions, des intérêts et des idées », dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation*, Bruxelles, DeBoeck Université, p. 53-72.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) (2009). *La convention de partenariat. Outil d'un nouveau mode de gouvernance. Guide d'implantation*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Ministre des Finances du Québec (2014). *Budget 2014-2015*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2011). *Résultats du PISA 2009 – Les clés de la réussite des établissements d'enseignement : ressources, politiques et pratiques* (volume IV), PISA, Paris, Éditions OCDE.
- Pelletier, G. (2001). « Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs. Un cadre de référence », dans G. Pelletier (dir.), *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*, Montréal, Université de Montréal (LABRIPROF-CRIFPE) et Éditions de l'AFIDES, p. 9-38.
- Pelletier, G. (2013). « Le leadership en éducation : une double expertise et plus encore... », *Éducation Canada*, vol. 53, n° 4, p. 40-42.
- Rouleau, L. (1999). « Le malaise du management intermédiaire en contexte de réorganisation : éclatement et renouvellement identitaires », *Gestion*, vol. 24, n° 3, p. 96-101.
- Spillane J. et Thomson (1997). « Reconstructing Conceptions of Local Capacity: The Local Education Agency's Capacity for Ambitious Instructional Reform », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 19, n° 2, p. 185-203.
- Spillane, J. (1998). « State Policy and the Non-monolithic Nature of the Local School District: Organization and Professional Considerations », *American Educational Research Journal*, vol. 35, n° 1, p. 33-63.
- Spillane, J. et autres (2002). « Managing in the Middle: School Leaders and the Enactment of Accountability Policy », *Educational Policy Review*, vol. 16, n° 5, p. 731-762.
- Tognerie, W. et S. E. Anderson (2003). *Beyond Island of Excellence: What districts can do to Improve Instruction and Achievement in all Schools*, Washington, The Learning First Alliance and the Association for Supervision and Curriculum Development.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Sage publications Inc.