

REVUE **ERNAE**

Enseignement et recherche en administration de l'éducation

Vol. 3, n° 1, 2021

**Rapports d'interface
politico-administrative et gouvernance
dans les commissions scolaires /
centres de services scolaires :
ce que nous dit la recherche**

René BRISSON



Association pour le développement
de l'enseignement et de la recherche
en administration de l'éducation

Enseignement et recherche en administration de l'éducation (ERAdE) est une revue scientifique et professionnelle en accès libre publiée par l'Association pour le développement de l'enseignement et de la recherche en administration de l'éducation (ADERAE). La mission de l'ADERAE consiste à contribuer au développement du champ de l'administration de l'éducation, notamment en favorisant son rayonnement dans les milieux scientifiques, universitaires et professionnels; en promouvant les échanges sur l'enseignement et la recherche dans ce domaine; puis en facilitant la diffusion des réalisations liées à l'administration de l'éducation.

Direction de la revue

Alain Huot, Université du Québec à Trois-Rivières
Catherine Larouche, Université du Québec à Chicoutimi

Comité éditorial invité

Emmanuel Poirel, Université de Montréal
Suzanne Guillemette, Université de Sherbrooke
Martial Dembélé, Université de Montréal

Comité d'orientation

Jocelyne Chevrier, Université de Sherbrooke
France Gravelle, Université du Québec à Montréal
Alain Huot, Université du Québec à Trois-Rivières
Catherine Larouche, Université du Québec à Chicoutimi
Emmanuel Poirel, Université de Montréal

Conception graphique et montage

Pascale Ouïmet, rév. a.

Révision linguistique

Jean Bouchard
Bianca B. Lamoureux

Les textes publiés n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs ou auteures. De plus, tous les textes sont arbitrés, c'est-à-dire soumis à des pairs, afin d'en attester leur recevabilité au regard des exigences du milieu universitaire. La procédure d'arbitrage est accessible au <http://www.aderae.ca/revue/>

La revue *Enseignement et recherche en administration de l'éducation* est publiée environ une fois l'an. À l'occasion, des numéros thématiques seront publiés.



Textes publiés selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

Pour nous joindre

Revue ERAdE
a/s Alain Huot, bureau 2002a R
Université du Québec à Trois-Rivières
3351, boul. des Forges, C.P. 500
Trois-Rivières (Québec) G9A 5H7
Téléphone : 819 376-5011, poste 3236
revue@aderae.ca

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada
ISSN 2561-1453 (en ligne)

ÉDITORIAL

4

Le développement professionnel en éducation au Québec : les étudiantes et étudiants au doctorat professionnel partagent les résultats de travaux sur leurs propres pratiques

Emmanuel POIREL, professeur, Université de Montréal (Canada)
Suzanne GUILLEMETTE, professeure, Université de Sherbrooke (Canada)
Martial DEMBÉLÉ, professeur, Université de Montréal (Canada)

PROFESSIONNEL

10

Le Laboratoire du changement comme méthode d'intervention pour la gestion d'un changement en éducation

Jessika VALENCE, directrice des services pédagogiques,
Pensionnat du Saint-Nom-de-Marie (Canada)
Doctorante, Université de Montréal (Canada)

26

L'appropriation du programme de formation CAPS : un levier pour le développement de la collaboration interprofessionnelle

Sylvie NORMANDEAU, chargée de cours,
Université de Sherbrooke et Université du Québec à Montréal (Canada)
Nancy GRANGER, professeure, Université de Sherbrooke (Canada)
Jean-Claude KALUBI, professeur, Université de Sherbrooke (Canada)

41

Le travail collaboratif des cadres des services centraux au sein d'un centre de services scolaire : analyse du travail d'une gestionnaire en exercice

Danielle ROBERGE, directrice générale adjointe,
Centre de services scolaire Marguerite-Bourgeoys (Canada)
Doctorante, Université de Montréal (Canada)

53

Démarche d'accompagnement qui favorise une pratique réflexive : émergence d'actions clés pour le travail d'accompagnatrice

Christine LABELLE, conseillère en gestion de l'éducation (Canada)

68

Stratégies émergentes d'une direction adjointe : autoanalyse de pratiques de leadership dans le contexte de rencontres à enjeux élevés

Karyne GAMELIN, doctorante, Université de Montréal (Canada)

81

Accompagner les leaders scolaires en contexte de recherche-action : un modèle créé dans le cadre d'un doctorat professionnel

Brigitte GAGNON, conseillère en gestion de l'éducation,
Centre de services scolaire des Hautes-Rivières (Canada)
Marie-Hélène GUAY, professeure, Université de Sherbrooke (Canada)

Enseignement et recherche en administration de l'éducation (ERAdE) est une revue scientifique et professionnelle en accès libre publiée par l'Association pour le développement de l'enseignement et de la recherche en administration de l'éducation (ADERAE). La mission de l'ADERAE consiste à contribuer au développement du champ de l'administration de l'éducation, notamment en favorisant son rayonnement dans les milieux scientifiques, universitaires et professionnels; en promouvant les échanges sur l'enseignement et la recherche dans ce domaine; puis en facilitant la diffusion des réalisations liées à l'administration de l'éducation.

PROFESSIONNEL (suite)

100

Le gestionnaire-praticien en situation de négociation intraorganisationnelle dans les rapports collectifs de travail d'un centre de services scolaire

François GRÉGOIRE, directeur adjoint au service des ressources humaines,
Centre de services scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles (Canada)
Doctorant, Université de Montréal (Canada)

115

Un processus de coconstruction de savoirs en contexte d'animation de groupes de codéveloppement professionnel

Léane ARSENAULT, formatrice et animatrice de groupes de codéveloppement professionnel
(Canada)

129

Rapports d'interface politico-administrative et gouvernance dans les commissions scolaires / centres de services scolaires : ce que nous dit la recherche

René BRISSON, directeur général adjoint,
Centre de services scolaire de la Rivière-du-Nord (Canada)
Doctorant, Université de Montréal (Canada)

145

Le doctorat professionnel en éducation (D. Éd.) de l'Université de Sherbrooke

Suzanne GUILLEMETTE, professeure, Université de Sherbrooke (Canada)
Liane DESHARNAIS, conseillère pédagogique, Université de Sherbrooke (Canada)

155

Le doctorat professionnel en administration de l'éducation (D. Éd.) de l'Université de Montréal : fondements, visées et parcours

Emmanuel POIREL, professeur, Université de Montréal (Canada)
Martial DEMBÉLÉ, professeur, Université de Montréal (Canada)
Frédéric YVON, professeur, Université de Genève (Suisse)
Roseline GARON, professeure, Université de Montréal (Canada)

POINT DE VUE

172

Vous voulez faire un D. Éd.? Génial!

Michel ST-GERMAIN, professeur émérite, Université d'Ottawa (Canada)

Pour nous joindre

Revue ERAdE
a/s Alain Huot, bureau 2002a R
Université du Québec à Trois-Rivières
3351, boul. des Forges, C.P. 500
Trois-Rivières (Québec) G9A 5H7
Téléphone : 819 376-5011, poste 3236
revue@aderae.ca

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada
ISSN 2561-1453 (en ligne)

Rapports d'interface politico-administrative et gouvernance dans les commissions scolaires / centres de services scolaires : ce que nous dit la recherche

René BRISSON

Directeur général adjoint, Centre de services scolaire de la Rivière-du-Nord (Canada)

Doctorant, Université de Montréal (Canada)

RÉSUMÉ

L'article est basé sur une recension d'écrits nord-américains qui confirme que les rapports d'interface politico-administrative affectent la gouvernance et la performance organisationnelle. Trois pratiques sont à retenir pour établir et maintenir une bonne gouvernance scolaire : 1) éviter les conflits de rôles en clarifiant les rôles et les attentes, 2) établir et maintenir une bonne relation et 3) miser sur une communication formelle et informelle fréquente avec les membres du conseil. Après une présentation de ces pratiques, que nous considérons valables pour le praticien québécois, nous les plaçons dans le contexte émergent marqué par l'abolition par le gouvernement du Québec des élections scolaires et des commissions scolaires. En découle une importante question à laquelle nous tentons de répondre : « Comment les directions générales mettront-elles en place une bonne gouvernance scolaire? »

MOTS-CLÉS

gouvernance scolaire, relations politico-administratives, commission scolaire, membre élu, direction générale

1. INTRODUCTION

Les rapports d'interface politico-administrative constituent un élément central de la gouvernance des organisations publiques. En fait, « la gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques » (Lacroix et St-Arnaud, 2012, p. 26). Dans un secteur comme l'éducation, où les consensus sont fragiles à cause de l'importance des valeurs en cause, la gouvernance pose des défis à tous les niveaux. Nous nous intéressons dans cet article au niveau intermédiaire, soit celui des commissions scolaires qui, au Québec, depuis le 15 juin 2020, se nomment désormais *centres de services scolaires*.

Au moment d'écrire ces lignes, le système d'éducation québécois est en période de transition, marquant la fin des commissions scolaires et l'émergence des centres de services scolaires. En fonction des thèmes abordés dans cet article, les changements principaux apportés à la *Loi sur l'instruction publique* (LIP) touchent l'abolition des élections scolaires au suffrage universel et la modification de la composition du conseil (Gouvernement du Québec, 2020). Même si les élections scolaires sont abolies, les membres du conseil d'administration (parents, membres du personnel, citoyens) doivent quand même être élus. Les enjeux liés aux rapports d'interface politico-administrative et de gouvernance scolaire demeureront donc d'actualité. Le tableau qui suit présente les correspondances dans la terminologie utilisée. L'ancienne terminologie sera utilisée dans cet article.

Tableau 1 Correspondances entre les anciens et nouveaux termes en gouvernance scolaire au Québec

Ancienne terminologie	Nouvelle terminologie
Commission scolaire	Centre de services scolaire
Conseil des commissaires	Conseil d'administration
Commissaire	Membre du conseil d'administration

Au Québec, les acteurs de la gouvernance des commissions scolaires sont soit des membres élus, soit des hors cadres recrutés par contrat d'emploi (directeur général et directeur général adjoint). L'organe décisionnel de la commission scolaire est le conseil des commissaires, entité dans laquelle le membre élu pose des actions politiques alors que le hors cadre pose des actions administratives. Dans ce modèle, le membre élu qui transgresse l'interface en posant un acte administratif s'expose à des soupçons d'ingérence illégitime dans la sphère administrative, tandis que le hors cadre qui prend part à un débat politique déroge à son devoir de réserve (Prémont, 2018). La tension qui existe entre les rôles des acteurs administratifs et politiques a déjà été étudiée sous l'angle de la dichotomie et de la complémentarité politico-administrative des gouvernements provinciaux et fédéraux. Selon Audette-Chapdelaine (2014), les études empiriques sur les administrations publiques locales sont beaucoup moins nombreuses. Ce texte propose une recension des écrits sur la gouvernance

scolaire en Amérique du Nord; un travail que nous avons entrepris dans le cadre plus large d'une étude visant à répondre à la question suivante : « Comment établir et maintenir des relations de confiance entre l'administratif et le politique au sein des commissions scolaires au Québec? »

2. PROBLÉMATIQUE

Dans le système d'éducation public québécois, les membres de la direction générale tout comme les membres élus des commissions scolaires se trouvent à la frontière, bien souvent mouvante, entre l'administratif et le politique. Ils doivent nécessairement accepter ce fait et tenter de concilier les divergences entre la logique politique, qui anime les élus, et la logique administrative. Les différents acteurs contribuent à la réflexion les uns des autres et s'influencent mutuellement dans la prise de décision. L'équilibre des rapports entre le pouvoir décisionnel des dirigeants élus et la capacité d'exécution de l'organisation est souhaité.

Nalbandian (2006), dans son analyse de gouvernements locaux (conseils municipaux), indique qu'on ne peut plus prétendre que les membres élus déterminent les politiques et que les membres de l'appareil administratif les implantent. Ce sont eux qui doivent veiller à conserver un équilibre entre le politiquement acceptable et la faisabilité administrative. Nous en déduisons que les problématiques de gouvernance scolaire sont en partie des problèmes de relations entre les membres élus et la direction générale et touchent autant les aspects *techniques* que les aspects *humains* de la dynamique organisationnelle. Les aspects techniques qui renvoient au *quoi*, comme les rôles et responsabilités, sont édictés dans la LIP. Les aspects humains, comme la posture attendue des parties prenantes, constituent le *comment* et sont moins évidents. Il ne s'agit pas uniquement de savoir et de savoir-faire, mais aussi de savoir-être. La notion de savoir-être, associée à la dimension affective, réfère aux qualités professionnelles qui déterminent la manière dont nous actualisons le savoir-faire, par exemple; politesse, respect, tolérance, notamment. Chanlat (2003) le souligne aussi :

[...] dans une organisation, la fixation des buts, la sélection et l'utilisation de l'information, les décisions sont étroitement liées à des jugements et des sentiments personnels où la colère, la joie, la peur, la honte tiennent souvent un rôle prépondérant. Autrement dit, ce que nous décrivons comme rationnel est bien souvent émotif (Chanlat, 2003, p. 122).

L'analyse organisationnelle se révèle ainsi complexe, car la dimension affective (attitudes, croyances, sentiments, émotions, valeurs et autres) des rapports d'interface politico-administrative peut être tributaire des règles sociales internes, de la culture, etc., donc propre à chaque milieu. D'ailleurs, comme le mentionne Tallerico (1989), la gouvernance scolaire est un processus social dynamique dans lequel les sujets discutés sont politiquement négociés. Ce processus n'est ni aléatoire, ni anti-démocratique, même si non-observables par le public. Ce constat est dû au fait qu'il est convenu que certains sujets seront discutés préalablement à huis clos avant d'être discutés en public. Les échanges sont alors souvent chargés émotivement et, de ce fait, des conflits peuvent survenir ou plus facilement se manifester.

Un conseil des commissaires uni et exempt de conflits facilite la prise de décision. *A contrario*, un conseil divisé rend cette tâche beaucoup plus difficile. Une telle situation peut faire en sorte qu'on s'éloigne de la priorité qu'est la réussite des élèves (Crump, 2010). D'ailleurs, dans une recherche exploratoire auprès de cadres scolaires, l'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (Caron, Boisvert, Langlois, Bakoye, 2015) indiquait que le pouvoir de décision des commissaires était un facteur de risque éthique, car « les enjeux politiques sont teintés d'angoisse et d'émotivité » et que « cela pourrait nuire au fonctionnement de l'administration et aux services offerts » (p. 20-21). Les membres de la direction générale doivent donc développer et adopter des stratégies pour mieux faire face à cette problématique.

C'est sur cette quête de stratégies que s'appuie la recension des meilleures pratiques identifiées dans la littérature, pour établir et maintenir une bonne gouvernance au sein des commissions scolaires. Une bonne gouvernance scolaire est, entre autres, une pratique qui met l'accent sur la réussite des élèves dans sa prise de décision. Cette valeur commune incite tous les acteurs à collaborer pour trouver les compromis pour remplir cette mission fondamentale. Cette recension vise à offrir des pistes d'action aux membres de la direction générale qui, dorénavant, composeront avec les membres du nouveau conseil d'administration des centres de services scolaires.

3. MÉTHODOLOGIE

Afin de produire cette revue de la littérature, nous avons utilisé les moteurs de recherche disponibles à la bibliothèque de l'Université de Montréal, notamment Atrium. Nous avons également eu recours à Google Scholar ainsi que des bases de données spécialisées, telles : Cairn.info, ERIC, Erudit.org et Dissertations & Theses Global de la plateforme ProQuest et ce, même si la plupart des textes de ces bases de données se retrouvent dans les moteurs de recherche. Les mots clés utilisés ont été les suivants : gouvernance, commissaires, politique, administratif, relation, influence, direction générale, commission scolaire, stratégies, pouvoir et leadership. Pour élargir la recherche aux ouvrages anglophones, les mots clés utilisés ont été : *trustees, school board, school district, governance, superintendent, relationship, power, influence, leadership*.

Des milliers de publications ont été générées. À titre d'exemple, sur le moteur de recherche Google Scholar, les termes anglophones ont généré plus de 22 000 sources. De ces sources, nous avons privilégié les sources provenant de revues scientifiques, de monographies et de thèses se rapportant directement aux termes de la recherche, donc les rapports politico-administratifs entre commissaires et membres de la direction générale. De plus, la recension des écrits a privilégié les textes récents, publiés au 21^e siècle, en français et en anglais et qui traitaient de systèmes scolaires nord-américains. Dans un premier tri, une cinquantaine de textes ont d'abord été retenus. Dans cet article, seuls les douze textes présentant des stratégies répondant à la problématique scrutée sont présentés.

4. STRATÉGIES PROPOSÉES POUR UNE BONNE GOUVERNANCE SCOLAIRE

Dans cette partie, nous présentons, dans un premier temps, un tableau synthèse des stratégies proposées par différents auteurs en lien avec une bonne gouvernance scolaire. La séquence des auteurs suit celle utilisée dans l'article : les études canadiennes, québécoises et américaines. Par la suite, nous présentons en détail chacun des écrits théoriques et empiriques retenus.

Tableau 2 Actions-clés pour établir et maintenir une bonne gouvernance scolaire selon différents auteurs (*tableau poursuivi à la page suivante*)

Awender (1985)
1 Importance de la qualité des relations entre les membres élus et l'appareil administratif
Langlois (2001)
Sollicitude
1 Être présent et à l'écoute
2 Établir la confiance dans les relations sociales et l'alimenter
3 Se sentir blessé ou troublé par la souffrance de l'autre
4 S'assurer que la personne va mieux à la suite d'un conflit
5 Partager la responsabilité de la sécurité et du bien-être de chacun
6 Préserver les liens et l'harmonie dans l'organisation
7 Éviter de blesser l'autre, préserver sa dignité
8 Prêter attention à l'autre
9 Répondre aux besoins
10 Offrir une seconde chance
11 Maintenir une communication ouverte
Valeurs : l'empathie, la bienfaisance, la compassion, l'amour, la bienveillance, le service
Lusignan et Pelletier (2009)
1 Mieux définir, entre autres, les territoires et les frontières propres au politique et à l'administratif
Hanover Research (2014)
1 Clarification des rôles et des attentes
2 Établissement et implantation d'un processus clair de communication. Il est important d'avoir des communications fréquentes formelles et informelles
3 Mettre en place des stratégies pour établir la confiance et le respect mutuel
4 Évaluation des membres du personnel administratif
5 Travailler sur l'amélioration de la prise de décision

Tableau 2 Actions-clés pour établir et maintenir une bonne gouvernance scolaire selon différents auteurs (*suite*)

Townsend et al. (2007)	
Tâches pour établir et maintenir une bonne relation :	
1	Analyser toutes les caractéristiques de la commission scolaire pour s'assurer d'être la personne pouvant répondre aux besoins de l'organisation
2	Prévoir du temps avec chaque membre du conseil scolaire pour les connaître
3	Mettre en place les moyens de communication avec les membres
4	Accueillir les nouveaux membres et assurer la formation de tous les membres durant leur mandat
5	Informers rapidement les membres des défis ou problèmes afin d'éviter des surprises
6	Développer des guides, protocoles et normes selon les attentes des membres
7	Reconnaître les forces et la contribution de chaque membre
8	Reconnaître les contributions individuelles des membres précédents
9	Souligner les réussites et organiser des événements sociaux avec les membres
Alsbury (2015)	
1	La négociation des rôles de chacun est intimement liée à une relation positive
2	Communication efficace entre les acteurs
Mountford (2004)	
1	Éviter les conflits de rôle entre les membres
Rice (2014)	
1	Formation sur les rôles et responsabilités
2	Auto-évaluation du conseil
Thompson et Holt (2016)	
1	Relation de confiance
Smoley (1999)	
Établir une bonne relation, selon trois gestes clés :	
1	de bonnes techniques de gestion
2	un flux constant d'information
3	des buts partagés
Donlan et Whitaker (2017)	
Quatre composantes nécessaires à une bonne relation :	
1	la confiance
2	le respect
3	l'assurance
4	l'humilité
9	Souligner les réussites et organiser des événements sociaux avec les membres
Land (2002)	
1	Respect des rôles et responsabilités
2	Communication efficace
3	Relation de confiance et collaborative
4	Évaluation de la direction générale
5	Établir les buts en équipe de gouvernance et leur mode d'évaluation

Nous constatons que les actions-clés ou stratégies proposées par les chercheurs sont similaires, mais pas identiques. Il n'y a donc pas de recette miracle! Il faut plutôt opter pour une combinaison d'actions-clés, selon le contexte, pour mettre en place et maintenir une bonne gouvernance scolaire. Dans la prochaine section, nous présenterons les résultats de la recension des écrits nord-américains, par auteur, débutant par les recherches canadiennes. L'objectif est de comprendre le contexte dans lequel les chercheurs ont fait ces recommandations.

La seule étude pancanadienne recensée traitant de la gouvernance des commissions scolaires est celle d'Awender (1985). Cet auteur a transmis des questionnaires à 619 commissaires à travers le Canada afin de trouver des informations sur le type de relations entre les superintendants et les commissaires. Le taux de réponse des commissaires a atteint 55 %, dont 19 % proviennent du Québec. L'étude souligne qu'une bonne gouvernance dépendrait de l'importance de la qualité des relations entre les membres élus et l'appareil administratif. Ces deux groupes d'acteurs se doivent de coopérer, mais il y a une lutte de pouvoir entre eux. Il y a des sources de pouvoir appartenant inévitablement à un groupe plutôt qu'à l'autre et il y a des zones d'ambiguïté. L'auteur soutient que la direction générale a l'opportunité d'être le joueur dominant dans sa relation avec les commissaires, bien qu'elle n'occupe pas nécessairement cette position lorsqu'on analyse les sources de pouvoir. En effet, même si ce sont les membres élus qui décident, ils le font en fonction des informations transmises par la direction générale. Comme la direction générale contrôle les données financières, la gestion du personnel et le processus de communication, cela lui confère un certain avantage.

Au Québec, la nature des relations entre les membres élus et les directeurs généraux a été analysée par Langlois (2001), Lusignan et Pelletier (2009) et Pelletier (2014). Leurs recherches se basent principalement sur des entretiens avec les acteurs politiques et administratifs. Alors que Langlois (2001) s'est interrogée sur la dimension éthique des rapports entre membres élus et gestionnaires, les autres chercheurs se sont concentrés sur les rôles et responsabilités sur le plan de leur type de relation.

Selon Langlois (2001), sur le plan éthique, il y a une forte dominante de la sollicitude tant chez les élus (présidents de commission scolaire) que chez la direction générale. Ce constat peut « aider à maintenir une certaine cohésion de groupe, favorisant ainsi des liens organisationnels beaucoup plus forts », en plus de prévenir les conflits (Langlois, 2001, p. 277). Les principales caractéristiques de la sollicitude sont d'être présent et à l'écoute, d'établir la confiance dans les relations sociales et l'alimenter, de maintenir une communication ouverte en ayant comme valeurs l'empathie et la bienveillance.

Selon Pelletier (2014), cette relation est nécessairement teintée par la vision qu'ont les membres élus du rôle de la direction générale : partenaire ou subordonné, et donc du rapport de pouvoirs. Ce constat découle des résultats d'une recherche conduite auprès de 14 directeurs généraux de commissions scolaires. Il indique par ailleurs que les relations entre les membres élus et ceux de la direction générale se sont profondément transformées depuis les années 1990. Selon lui, l'expertise

professionnelle et technique actuelle des membres de la direction générale est souvent contrainte par l'intervention des dirigeants élus dans la gestion quotidienne de la commission scolaire. Cependant, en raison de la pertinence de son expertise, la direction générale peut bénéficier d'un certain ascendant (*leadership*) sur les collègues élus. Cette réalité est beaucoup moins fréquente que par le passé. En fait, pour l'essentiel, Pelletier (2014) reprend ce qu'il avait conclu avec Lusignan en 2009 (Lusignan et Pelletier, 2009).

Dans leur texte *Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs*, Lusignan et Pelletier (2009) traitent du changement dans la nature des relations entre les membres élus et les gestionnaires administratifs. Selon eux, pour les uns comme pour les autres, il peut notamment s'avérer nécessaire de mieux définir, les territoires et les frontières propres au *politique* et à l'*administratif* (Lusignan et Pelletier, 2009). Par contre, ils affirment que, bien qu'il soit objectivement possible de préciser les rôles, les droits, les pouvoirs et les responsabilités, l'opérationnalisation en fonction d'une vision partagée et d'une concertation au quotidien laisse place à de larges interprétations et à des comportements pluriels. Citant les travaux de Rouleau (2007), Lusignan et Pelletier (2009) émettent une conclusion intéressante :

La production de règles et d'orientations de conduites échappe à des normes permanentes et fait rarement l'objet de consensus normatifs quand il s'agit des relations entre les individus et les contraintes de l'action collective, entre les différents meneurs d'enjeux ou entre le pouvoir organisateur central et les instances décentralisées ou locales. (Lusignan et Pelletier, 2009, p. 30)

Les auteurs canadiens se sont concentrés sur le principe de séparation des pouvoirs et du respect par les parties prenantes des rôles et responsabilités de chacun, tout en mentionnant que la collaboration entre les différentes instances qui composent la gouvernance est essentielle (Awender, 1985; Langlois, 2001; Lusignan et Pelletier, 2009; Pelletier, 2014). Pourtant, comme le mentionnent Lusignan et Pelletier (2009), il ne suffit pas d'avoir une délimitation plus claire du partage des pouvoirs. Le défi résiderait donc dans le *comment*. Les auteurs offrent peu de réponses par rapport à cet enjeu, laissant la question en suspens (Awender, 1985; Langlois, 2001; Lusignan et Pelletier, 2009; Pelletier, 2014).

Aux États-Unis, les textes traitant des rapports d'interface politico-administrative au sein de commissions scolaires sont beaucoup plus nombreux (Alsbury, 2015; Donlan et Whitaker, 2017; Townsend *et al.*, 2007; Hanover Research, 2014; Land, 2002; Mountford, 2004; Rice, 2014; Smoley, 1999; Thompson et Holt, 2016). Les résultats sont parfois issus de récits de pratique, parfois de recherches empiriques. Le modèle de gouvernance étant similaire à celui du Québec où il y a une interface politico-administrative réunissant des *trustees* (membres élus) et des *superintendants*¹ (administratifs), les résultats obtenus pourraient être réinvestis par les praticiens québécois.

1 Le « *superintendant* » est l'équivalent du directeur général ou du directeur général adjoint.

Dans une revue de littérature sur les stratégies efficaces pour établir des relations fructueuses entre les membres élus et les superintendants, ainsi que sur les meilleures pratiques de gouvernance scolaire, Hanover Research (2014) présente cinq principes clés. Le premier touche à la clarification des rôles et des attentes, le second traite de l'établissement et de l'implantation d'un processus clair de communication, le troisième est relié à la mise en place des stratégies pour établir la confiance et le respect mutuel, le quatrième est l'évaluation des membres du personnel administratif et le dernier insiste sur le fait de travailler sur l'amélioration de la prise de décision. Selon le groupe de chercheurs, les deux premiers sont essentiels. Ils précisent d'ailleurs qu'il est important d'avoir des communications fréquentes formelles et informelles.

L'établissement et le maintien de relations et de communications positives sont aussi les thèmes principaux de l'ouvrage *Effective Superintendent-School Board Practices: Strategies for Developing and Maintaining Good Relationship With Your Board* (Townsend et al., 2007). Cet ouvrage collectif met en évidence le fait que l'établissement de la relation avec les commissaires est un processus continu. La tâche essentielle de la direction générale est donc de connaître les intérêts, les buts, les motivations et les passions des membres élus. À partir de récits de pratique, les auteures adoptent une approche normative et proposent différentes stratégies aux directeurs généraux; par exemple, de faire des entrevues individuelles avec les membres du conseil et de produire des fiches précisant leurs intérêts, motivations, style de communication à privilégier, etc. Elles indiquent également ce que la direction générale doit et ne doit pas faire au quotidien. Elles mentionnent aussi que c'est la direction générale qui doit soutenir les membres du conseil pour qu'ils améliorent leur compétence. Les auteures présentent également une liste de tâches permettant, selon elles, d'établir et de maintenir une bonne relation avec eux (voir Tableau 2).

Alsbury (2015) affirme, quant à lui, que la négociation des rôles de chacun est intimement liée à une relation positive et une communication efficace entre les acteurs de ces deux groupes. Cet auteur cite Bjork et Keedy (2001) ainsi que Petersen et Fusarelli (2008), précisant que le développement et le maintien d'une relation de qualité entre la direction générale et les membres élus ont le plus grand impact sur l'efficacité organisationnelle. Enfin, Alsbury (2015) rappelle que bon nombre de chercheurs soutiennent l'idée que la qualité des interactions entre les commissaires et les membres de la direction générale est le facteur prépondérant de réussite de la gouvernance scolaire (Björk, 2008; Kowalski, 2008; Mountford, 2008; Petersen et Fusarelli, 2008; Smoley, 1999; Stringfield, 2008; Walser, 2009, cités par Alsbury, 2015).

Dans un autre ordre d'idées, Mountford et Brunner (1999) indiquent que les motivations personnelles des commissaires sont une source potentielle de conflit de rôle et un facteur déterminant d'ingérence de leur part dans la gestion courante. Selon ces deux chercheurs, plusieurs citoyens deviennent commissaires pour des raisons personnelles. Ce facteur les inciterait peut-être à vouloir procéder à des changements rapides, sans toujours considérer tous les facteurs de risque. Ce constat est établi à partir d'une revue des écrits et des recherches qualitatives dans le domaine.

En 2004, Mountford pousse un peu plus loin sa réflexion. Dans une autre recherche qualitative, elle suppose l'existence d'une relation entre les motivations des commissaires et leur conception du pouvoir dévolu par les membres du conseil. Mountford (2004) affirme également que plusieurs chercheurs se sont penchés sur les causes de relations difficiles entre les membres élus et la direction générale. La cause la plus notée est le conflit de rôles, soit l'appropriation par l'un comme par l'autre de certaines responsabilités. Elle mentionne aussi que certaines recherches indiquent que ce facteur serait davantage un symptôme qu'une cause. La chercheuse précise que les recherches des années 1990-2000, tendent à démontrer que le profil sociodémographique des membres élus s'est modifié. Désormais, ils sont davantage égocentriques, très exigeants et en quête de résultats rapides. Les résultats de cette recherche démontrent d'ailleurs que 45 % des commissaires interrogés étaient motivés par des raisons personnelles plutôt que par altruisme. Ce clivage entre les motivations personnelles versus l'altruisme serait la source des relations difficiles. La conception du pouvoir des commissaires contribuerait aussi à envenimer les relations. La moitié des commissaires interrogés conçoit le pouvoir comme la possibilité de dominer (*power over*), l'autre moitié le percevant comme une source de collaboration (*power with*). Enfin, Mountford (2004) conclut que le problème se complexifie, car ceux qui sont motivés par des raisons personnelles tendent à concevoir davantage le pouvoir comme un outil de domination plutôt qu'une source de collaboration.

Rice (2014) aborde également la responsabilité de la direction générale dans l'établissement et le maintien d'une bonne relation, axée sur collaboration avec les membres élus. Bien qu'une formation sur les rôles et responsabilités soit la clé d'une bonne gouvernance, il recommande aux conseils scolaires de s'autoévaluer. Il précise d'ailleurs trois situations propices pour consolider ou examiner les relations avec leurs collègues élus et ce : 1) en groupe lors des rencontres, 2) individuellement avec chacun des membres et 3) lors de l'autoévaluation du conseil scolaire et l'évaluation de la direction générale. Il suggère également l'utilisation par le président et la direction générale, sous forme de modelage, des onze catégories de comportements interactifs reliés au travail collaboratif, telles que développées par Rackham et sa compagnie Huthwaite (voir Tableau 3 ci-dessous). Selon Rice (2014), les directeurs généraux et les membres élus pourraient mieux travailler ensemble s'ils étaient conscients de leurs comportements respectifs. Enfin, selon l'auteur, le 5^e comportement, défendre/attaquer soit attaquer un autre personnellement, ne devrait pas prévaloir. Le 11^e comportement (soit, faire taire ou restreindre la participation des autres, détruire d'autres idées) devrait être rarement utilisé.

Tableau 3 Onze comportements du travail collaboratif de Rice (2014, p. 204)

Comportements	
1	Recherche de propositions : demander des idées, des suggestions
2	Construire : ajouter aux propositions des autres
3	Supporter : accepter et appuyer l'idée d'un autre
4	Désaccord : être en désaccord avec une proposition
5	Défendre/Attaquer : attaquer un autre personnellement
6	Recherche d'informations : clarifier en demandant des faits, des éclaircissements...
7	Donner des informations : donner des faits, des exemples, etc.
8	Valider la compréhension : paraphraser, questionner pour clarifier
9	Résumer : prendre toute l'information et résumer
10	Solliciter : solliciter d'autres personnes à participer à la discussion
11	Faire taire : restreindre la participation des autres, détruire d'autres idées

Au sein de ces deux groupes (politique et administratif), l'idée d'analyser la perception des uns par rapport aux autres est importante. Comme une relation est bidirectionnelle, elle pourrait donc être perçue comme positive par un groupe et négative par l'autre. C'est d'ailleurs ce que concluent Tompson et Holt (2016) dans leur analyse des perceptions par rapport à la relation de confiance entre les présidents de commissions scolaires et les directions générales (superintendants) du Texas. Ces chercheurs observent un écart entre les réponses apportées par les acteurs de ces deux groupes. Cet écart serait le résultat des influences internes et externes qui transforment positivement ou non la relation de confiance. Pour arriver à cette conclusion, ils ont utilisé un questionnaire d'auto-évaluation pour qualifier la qualité de la gouvernance des membres du National Association of School Boards.

Ce questionnaire est de Smoley (1999) et se trouve dans son livre *Effective School Boards*. Par ailleurs, dans l'introduction du chapitre 7, Smoley (1999) mentionne que le plus difficile dans l'emploi de directeur général, c'est sa relation avec les membres du conseil scolaire. Pour les commissaires, ce sont leurs relations avec le directeur général. En fait, à partir de récits de pratique et de témoignages, Smoley (1999) conclut que, généralement, les directeurs généraux ne perçoivent pas les membres élus comme des partenaires. Ils soumettent même des propositions sans présenter les différentes alternatives. Pourtant, les membres de ces deux groupes ont besoin les uns des autres. L'auteur présente ensuite, selon une approche normative, une liste de comportements favorables que ces acteurs devraient manifester (*Model for School Board Effectiveness Revisited*), associés à

trois gestes clés : de bonnes techniques de gestion, un flux constant d'information (communication efficace) et des buts partagés.

Dans leur livre *The Hero Maker. How Superintendents Can Get Their School Boards to Do the Right Thing*, Ryan Donlan et Todd Whitaker (2017) ne suivent pas la logique prépondérante des autres chercheurs, voulant que le principal responsable de la qualité des relations au conseil soit le directeur général. Ils affirment plutôt que c'est le rôle du président du conseil. Le rôle des commissaires est le *quoi*, c'est-à-dire l'établissement de politiques, le budget, etc. Le rôle de la direction générale est le *comment* ou la mise en application, c'est-à-dire diriger. Le président a, selon ces deux auteurs, un rôle particulier : s'assurer que les deux groupes développent les quatre composantes nécessaires à une bonne relation : la confiance, le respect, l'assurance et l'humilité.

Enfin, Land (2002) s'est intéressé, entre autres, au lien de causalité entre la qualité de la relation entre les membres élus et la direction générale et la réussite des élèves. Son article présente une revue des écrits publiés au cours des deux dernières décennies sur le rôle et l'efficacité des commissions scolaires. Bien que l'auteure mette en doute l'existence d'un lien de causalité entre les variables à l'étude et la validité des résultats de ces recherches. Les travaux empiriques et les analyses de cas démontrent néanmoins les caractéristiques qui permettent de catégoriser les conseils scolaires selon leurs réussites et leurs échecs.

Land (2002) soutient que les caractéristiques d'une gouvernance de qualité incluent : la préoccupation du conseil pour la réussite des élèves et les politiques (*policy*), une gestion efficace du conseil exempte de microgestion, une relation de confiance et collaborative entre le conseil et la direction générale. Elle inclut aussi la mise en place par le conseil de conditions et de structures permettant à la direction générale d'agir comme premier dirigeant et de leader éducatif de la commission scolaire. S'ajoutent l'évaluation de la direction générale selon une procédure mutuellement déterminée, une communication efficace entre le président et la direction générale et entre les autres membres du conseil, une communication efficace entre le conseil et la communauté, l'adoption d'un budget qui répond aux besoins. Enfin, une gouvernance de qualité, comprend des rencontres du type « lac-à-l'épaule » (réunion de planification stratégique tenue dans un endroit isolé) de l'équipe de gouvernance pour établir des buts et en évaluer l'atteinte, des rencontres mensuelles de commission scolaire où l'ordre du jour est proposé par la direction générale, et, enfin, un faible roulement des membres élus et des membres de la direction générale.

Land (2002) mentionne également qu'une gouvernance inefficace est caractérisée par l'ingérence des membres élus dans la gestion courante de la commission scolaire (microgestion), par une confusion de rôles entre les membres élus et la direction générale, par des problèmes de communication entre la direction générale et le conseil. Elle présuppose l'existence de conflits interpersonnels et une absence de confiance et de respect entre la direction générale et les commissaires, des actions des commissaires en fonction de leur intérêt personnel, un mépris de la chaîne de commandement et de l'ordre du jour, une utilisation inappropriée des médias et, finalement, un engagement limité à l'amélioration de la gouvernance.

Enfin, Land (2002) indique que c'est à partir de ces constats que Goodman, Fulbright et Zimmerman (1997) et Goodman et Zimmerman (2000) recommandent de mettre l'accent sur l'importance du travail d'équipe entre les membres élus et la direction générale. De plus, ils recommandent de travailler sur le renforcement d'équipe (*team building*), de façon continue, avec comme objectif fondamental le resserrement des liens entre les membres d'une équipe, afin de donner prépondérance à une gouvernance collaborative de haute qualité qui favorise la réussite des élèves.

La contribution des auteurs américains permet de constater, à l'instar des auteurs canadiens, que la qualité des relations dans le domaine de la gouvernance est primordiale. Il en est de même pour la clarification des rôles et des responsabilités ainsi que le maintien d'une communication efficace entre les acteurs. Une réserve est tout de même de mise pour l'ensemble des textes recensés. Les auteurs présentent les membres élus ou les membres de la direction générale comme des blocs homogènes et solidaires alors qu'en réalité, selon notre expérience, il existe des divergences au sein de ces groupes.

5. CONCLUSION

La recension des écrits révèle que la qualité des rapports d'interface politico-administrative a une incidence sur la gouvernance, ce qui préoccupe les chercheurs et les praticiens. Plusieurs tentent d'y trouver une explication, en identifiant, par exemple, des caractéristiques qui permettent de clarifier la nature des relations. Les principales difficultés rencontrées ont ainsi pu être explorées et, dans certains cas, la source de ces conflits.

Évidemment, la complexité des rapports, plus particulièrement leur dimension affective, rend difficile d'identifier une stratégie universelle ou une recette unique à appliquer. Ce qui fonctionnait hier ne fonctionnera peut-être pas demain, tout comme ce qui porte fruit dans un contexte ne fonctionnera pas d'emblée dans un autre. Néanmoins, trois stratégies sont à retenir pour faire face adéquatement à la complexité des rapports d'interface politico-administrative et ainsi assurer une bonne gouvernance scolaire : 1) éviter les conflits de rôles, en clarifiant les rôles et les attentes des membres du conseil et des membres de la direction générale, 2) établir et maintenir une bonne relation et 3) miser sur une communication formelle et informelle fréquente de la direction générale envers les membres du conseil. Selon les auteurs recensés, une bonne relation réfère à une relation de confiance, de respect mutuel, un partage d'information et une bienveillance mutuelle.

Pour le praticien québécois, les constats de ces recherches et travaux revêtent un intérêt indéniable compte tenu du contexte actuel. En effet, le projet de loi n° 40 modifiant principalement la *Loi sur l'instruction publique* relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires a été déposé le 1^{er} octobre 2019 et adopté le 8 février 2020 (Gouvernement du Québec, 2020). La commission scolaire, le conseil des commissaires et le commissaire deviennent désormais le centre de services scolaire, le conseil d'administration et le membre du conseil d'administration. Cette nouvelle réalité

modifie forcément l'équilibre des rapports politico-administratifs compte tenu, notamment, de son impact direct sur la dimension affective des acteurs. Par exemple, la majorité des commissaires ne pourront pas siéger au nouveau conseil d'administration des centres de services scolaires. En revanche, certains réintégreront les rangs, comme les commissaires-parents, réélus vraisemblablement par le comité de parents en tant qu'administrateurs. De plus, certains commissaires pourraient siéger comme citoyen au sein du conseil.

En fait, cette nouvelle situation devrait être perçue par les différents acteurs comme une opportunité de revoir la gouvernance scolaire, en s'appuyant sur les expériences passées pour reconduire ce qui fonctionnait bien et modifier ce qui était inefficace. Comme l'a démontré notre recension des écrits, la bonne gouvernance scolaire passe notamment par la qualité des relations entre les membres élus et les membres de la direction générale. Ce facteur revêt une importance particulière dans un contexte de renouvellement et où tout est à bâtir. Les directions générales des centres de services scolaires auront vraisemblablement un rôle important à jouer. Les stratégies recensées dans cet article pourraient certes leur être utiles. À cet égard, la façon de faire pour mettre en place des rapports d'interface politico-administrative efficaces devrait faire l'objet de travaux de recherche dans les années à venir. C'est ce à quoi nous nous attèlerons dans notre essai doctoral.

RÉFÉRENCES

- Alsbury, T. (2015). How politics determines the changing roles of superintendents and school board. Dans B. S. Cooper, J. G. Cibulka et L. D. Fusarelli (dir.), *Handbook of education politics and policy* (2^e éd., p. 37-61). New York, NY : Routledge.
- Audette-Chapdelaine, M. (2014). Interface politico-administrative locale et expertise : le point de vue des gestionnaires. Le cas du service de l'eau de la Ville de Montréal. *Politiques et management public*, 31(3), 283-300.
- Awender, M. A. (1985). The superintendent-school board relationship. *Canadian Journal of Education*, 10(2), 176-198.
- Chanlat, J.-F. (2003). Émotions, organisation et management : une réflexion critique sur la notion d'intelligence émotionnelle. *Travailler*, 1(9), 113-132.
- Crump, E. B. (2010). *Forging strong working relationships between superintendents and school board trustees from a male and a female perspective* (thèse de doctorat, Texas A&M University, États-Unis). Récupéré de ProQuest Dissertations & Theses Global (n° UMI 3445882). <https://search.proquest.com/docview/856237368>
- Donlan, R. et Whitaker, T. (2017). *The hero maker: How superintendent can get their school boards to do the right thing*. New York, NY : Routledge.
- Goodman, R. H., Fulbright, L. et Zimmerman, W. G. (1997). *Getting there from here. School board-superintendent collaboration : Creating a school governance team capable of raising student achievement*. Arlington, VA : Educational Research Service.

- Goodman, R. H. et Zimmerman, W. G. (2000). *Thinking differently: Recommendations for 21st century school board/superintendent leadership, governance, and teamwork for high student achievement*. Arlington, VA : Educational Research Service.
- Gouvernement du Québec. (2020). *Projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*. Québec, Canada : Éditeur officiel du Québec. Récupéré de <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-40-42-1.html>
- Hanover Research. (2014). *Effective board and superintendent collaboration*. Récupéré de <https://www.hanoverresearch.com/insights-blog/effective-board-and-superintendent-collaboration/>
- Caron, A., Boisvert, Y., Langlois, L. et Bakoye, N. (2015). *Diagnostic des risques éthiques dans une commission scolaire : recherche exploratoire auprès des cadres*. Québec, Canada : Université Laval, Institut d'éthique appliquée (IDÉA). Récupéré de http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/300/univ_laval/idea/diagnostic_risques/Diagnostic_des_risques_ethiques.pdf
- Lacroix, I. et St-Arnaud, P.-O. (2012). La gouvernance : tenter une définition. *Cahiers de recherche en politique appliquée*, 4(3),19-37.
- Land, D. (2002). Local school boards under review: Their role and effectiveness in relation to students' academic achievement. *Review of Educational Research*, 72(2), 229-278.
- Langlois, L. (2001). Les directions générales et les commissaires scolaires : liaisons dangereuses? *Éducation et Francophonie*, 29(2), 266-282.
- Lusignan, J. et Pelletier, G. (2009). Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs. Dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation* (p. 11-31). Louvain-la-Neuve, Belgique : De Boeck Supérieur.
- Mountford, M. (2004). Motives and power of school board members: Implications for school board-superintendent relationships. *Educational Administration Quarterly*, 40(5), 704-741.
- Mountford, M. et Brunner, C. C. (1999, octobre). *Motivations for school board membership : Implications for superintendents and district accountability*. Communication présentée à la 13th Annual Conference of the University Council for Educational Administration (UCEA Convention '99), Minneapolis, MN. Récupéré de <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED439480.pdf>
- Nalbandian, J. (2006). Politics and administration in local government. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 1049-1063.
- Pelletier, G. (2014). La commission scolaire québécoise du passé recomposé au temps présent : analyse et témoignages de pratiques de pilotage. *Télescope*, 20(2), 89-102. Récupéré de https://telescope.enap.ca/Telescope/docs/Telv20_no2_Pelletier.pdf
- Prémont, M.-C. (2018). Le droit public et l'interface politico-administrative : le contrôle de l'abus de pouvoir. *Éthique publique*, 20(1), 1-11.
- Rice, P. (2014). *Vanishing school boards*. Lanham, MD : Rowman & Littlefield.

- Smoley, E. R. (1999). *Effective school board, strategies for improving board performance*. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Tallerico, M. (1989). The dynamics of superintendent-school board relationship: A continuing challenge. *Urban Education*, 24(2), 215-232.
- Thompson, R. et Holt, C. (2016). The school superintendent and the school board: A relationship of trust. *International Journal of Humanities and Social Review*, 2(3), 1-5.
- Townsend, R. S., Johnston, G. L., Gross, G. E., Lynch, P., Garcy, L., Roberts, B. et Novotney, P. B. (2007). *Effective superintendent-school board practices: Strategies for developing and maintaining good relationship with your board*. Thousand Oaks, CA : Corwin Press.