

Claude Lessard  
et Pierre-David Desjardins

(2010)

“Les Commissions scolaires  
québécoises : des acteurs stratégiques  
attentifs à leur environnement.”

**LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES**  
CHICOUTIMI, QUÉBEC

<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

*Les Classiques des sciences sociales* est une bibliothèque numérique en libre accès, fondée au Cégep de Chicoutimi en 1993 et développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

**UQAC**

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25<sup>e</sup> anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

## Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue  
Fondateur et Président-directeur général,  
**LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.**

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,  
professeur associé, Université du Québec à Chicoutimi  
Courriel: [classiques.sc.soc@gmail.com](mailto:classiques.sc.soc@gmail.com)  
Site web pédagogique : <http://jmt-sociologue.uqac.ca/>  
à partir du texte de :

Claude Lessard et Pierre-David Desjardins

**“Les Commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement.”**

In ouvrage sous la direction de Guy Pelletier, *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, chapitre 7, pp. 97-111. De Boeck, éditeur, 2010, 224 pp. Collection : “Perspectives en éducation et formation”.

Claude Lessard nous a accordé, le 27 avril 2022, l’autorisation de diffuser en libre accès à tous ce texte dans Les Classiques des sciences sociales.



Courriel : Claude Lessard : [claude.lessard@umontreal.ca](mailto:claude.lessard@umontreal.ca)

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

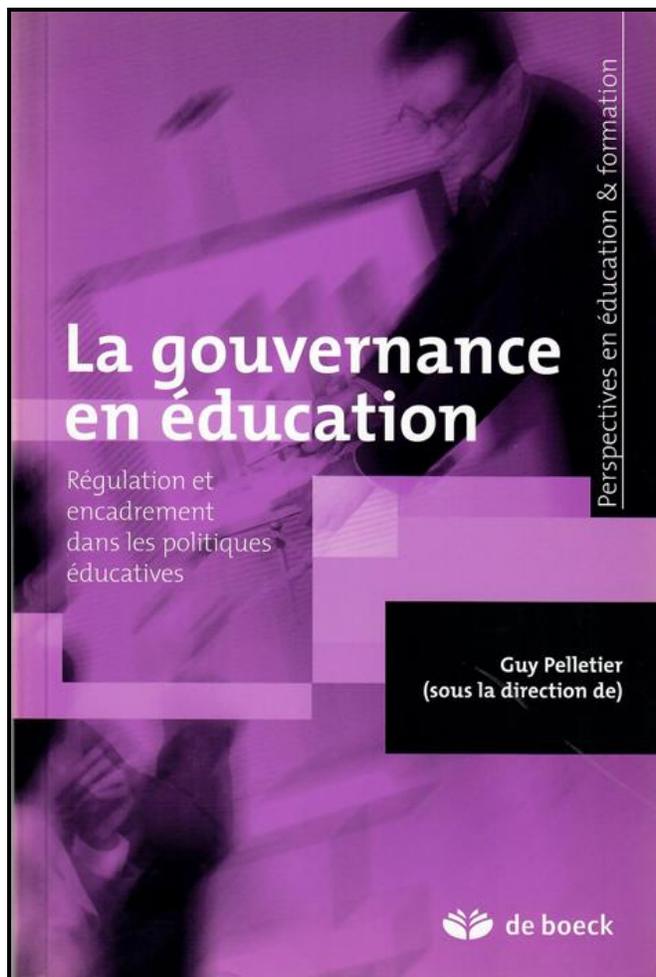
Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5’’ x 11’’.

Édition numérique réalisée le 24 juillet 2022 à Chicoutimi, Québec.



Claude Lessard et Pierre-David Desjardins

“Les Commissions scolaires québécoises :  
des acteurs stratégiques attentifs  
à leur environnement.”



In ouvrage sous la direction de Guy Pelletier, *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, chapitre 7, pp. 97-111. De Boeck, éditeur, 2010, 224 pp. Collection : “Perspectives en éducation et formation”.

Un grand merci à l’auteur pour avoir entièrement révisé le texte numérique afin de supprimer toute erreur de reconnaissance de caractère.

Jean-Marie Tremblay  
24 juillet 2022

Claude Lessard, sociologue

CRIFPE, Université de Montréal  
Département d’administration et fondements de l’éducation  
Faculté des sciences de l’éducation  
C.P. 6128, succursale Centre-ville, Montréal, Québec H3C 3J7  
Courriel : [claude.lessard@umontreal.ca](mailto:claude.lessard@umontreal.ca)

# Table des matières

## Introduction

1. Contexte et Problématique
2. L'étude de cas, méthodologie
3. Les études de cas
  - 3.1. La Commission scolaire anglophone
    - 3.1.1. *La perception de l'environnement local et de la concurrence*
    - 3.1.2. *Le sens de la politique de « décentralisation »*
    - 3.1.3. *Le rapport entre la CSA et les établissements : rester maître de la production interne du sens.*
    - 3.1.4. *Les conseils d'établissement : la crainte de conflits entre les parents et la CSA*
    - 3.1.5. *Conclusion*
  - 3.2. Le cas de la Commission scolaire francophone
    - 3.2.1. *La perception de l'environnement local et de la concurrence*
    - 3.2.3. *Une image de structure centralisée*
    - 3.2.4. *L'élaboration du plan stratégique de la CSF : une activité de production de sens.*
    - 3.2.5. *Un outil de travail commun : les indicateurs*
    - 3.2.6. *Services éducatifs localisés et constitution des réseaux. Vers une organisation apprenante ?*
    - 3.2.7. *Les conseils d'établissement et l'ouverture communautaire*
    - 3.2.8. *Conclusion*
4. Conclusion générale

## Références

Claude Lessard et Pierre-David Desjardins

“Les Commissions scolaires québécoises :  
des acteurs stratégiques attentifs  
à leur environnement.”

In ouvrage sous la direction de Guy Pelletier, *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives*, chapitre 7, pp. 97-111. De Boeck, éditeur, 2010, 224 pp. Collection : “Perspectives en éducation et formation”.

## INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

Dans plusieurs pays européens, on observe un développement des régulations intermédiaires dans le champ éducatif (Maroy, 2006 : 77). Le contexte anglais ou nord-américain se caractérise plutôt par une réduction de l’importance des instances intermédiaires de régulation au profit des instances centrales et locales. Le Québec participe à cette dernière dynamique (Lessard et Brassard, 2006).

Dans ce texte, nous désirons analyser l’action de deux commissions scolaires (CS) face à cette dynamique et aux contraintes et opportunités qui s’offrent à elles. Quelle lecture font-elles de leur environnement et de leur réalité interne ? Dans quelle mesure leurs stratégies et actions prioritaires sont-elles prescrites par l’instance de régulation centrale, contraintes par le contexte local (notamment par la concurrence du secteur privé) ou par leur réalité historique interne ? Est-il possible d’y déceler des traces d’une forme d’adaptation différenciée ?

Dans les pages qui suivent, nous allons tenter de montrer que deux CS montréalaises « habitent » différemment leur environnement et leurs structures et construisent de manière propre le sens de ce qui est en jeu et de ce qui doit être fait. À nos yeux, elles sont activement engagées dans une quête de légitimité interne et externe, dans un contexte incertain qui pourrait remettre en cause leur existence.

Ce texte est structuré de la manière suivante. Dans une première partie, nous décrivons des éléments essentiels du contexte et de la problématique. Dans une seconde, nous résumons la méthodologie de l'étude de cas des deux CS. Dans une troisième partie, nous présentons ces études de cas. En conclusion, nous comparons les cas à la lumière de la problématique de cet ouvrage.

## 1. CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Au Québec, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, les CS constituent un palier intermédiaire du gouvernement et de l'administration de l'éducation, à la fois tributaires des décisions du palier central et responsables de la prestation des services éducatifs aux communautés locales.

À la fin des années 90, le Québec a diminué de moitié le nombre de ses CS, les a déconfessionnalisées et restructurées sur une base linguistique. La déconfessionnalisation des CS tire sa légitimité de l'évolution de la société québécoise depuis la Révolution tranquille. Elle est en phase avec le pluralisme religieux de la société québécoise. Quant à la fusion, elle est, entre autres, une adaptation pragmatique à la décroissance démographique de la population. Cette fusion est la dernière d'une longue série de réorganisations des territoires scolaires tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, obéissant à des impératifs de rationalisation administrative et de développement des services éducatifs. Cette réorganisation des CS ne s'est pas faite sans difficultés (Lusignan, Lessard et Brassard, 2001), les CS fusionnées ayant chacune leur culture propre. Le législateur a aussi créé les conseils d'établissement et accordé à ceux-ci des pouvoirs dans la gestion des écoles. Certes, l'exercice de ces pouvoirs est variable selon les milieux, mais il n'en

demeure pas moins que le législateur désirait rendre légitime une plus grande autonomie de l'établissement par rapport à la CS, au nom de la prise en compte adaptée des situations locales, d'une réponse plus pertinente aux demandes et besoins des parents et d'une gestion plus efficace et efficiente. Parmi ces situations locales, il y a, du moins dans les centres urbains, une concurrence forte du secteur privé et l'extension du libre choix de l'école par les parents.

Malgré ou peut-être à cause de ces changements, des observateurs (Proulx, 2001) reconnaissent qu'en tant que gouvernement local, les CS souffrent d'un « déficit démocratique », les élections des commissaires donnant lieu à un très faible taux de participation de la population. D'ailleurs, un parti politique a proposé de les abolir, afin de réduire la « bureaucratie » scolaire et d'économiser un demi-milliard de dollars.

On constate donc à la fois une réorganisation des CS et un questionnement sur leur rôle en tant qu'instance intermédiaire. Ce questionnement fait écho aux débats similaires dans le reste de l'Amérique du Nord et en Grande-Bretagne (Lessard, Brassard, Lusignan, 2002).

Dans ce texte, nous nous intéressons aux CS en tant qu'actrices stratégiques. Nous posons, comme les tenants de l'approche contingentielle (Scott, 2001), qu'elles habitent et interagissent avec un environnement complexe. Celui-ci comporte plusieurs dimensions (juridique, politique, social et culturel). Certaines créent de l'incertitude, d'autres des niveaux de contraintes variables. L'environnement fournit les ressources dont la CS a besoin (d'où une certaine dépendance), ainsi que la légitimité requise pour sa pérennité institutionnelle (Meyer et Rowan, 2006). Il impose à la CS des règles, cadre son action et la limite par l'allocation des ressources. Ce sont là autant de contingences de l'action. Mais celles-ci n'agissent pas par elles-mêmes, de manière « objective » et déterministe. Leurs effets sont médiatisés par des processus d'interprétation et de « dialogue » entre l'organisation et son environnement, processus qui permettent d'imaginer des choix, de les soupeser et de les reconstruire selon les contingences de la situation. Weick (1969), critiquant l'approche contingentielle « objectiviste » et déterministe, estime que l'environnement de l'organisation n'est pas une « donnée », mais plutôt une réalité « émergente » (« enacted » en anglais), construite par les actions des acteurs de l'organisation. Ainsi, ceux-ci souvent ten-

tent de donner à l’environnement une forme cognitive qui permette à l’organisation de faire un meilleur usage de ces ressources. Selon Weick, l’organisation est toujours proactive, créant et constituant l’environnement auquel elle réagit. À cet égard, les processus d’attention sont centraux : ce qui est d’objet d’attention dans l’environnement existe, ce qui ne l’est pas n’existe pas. L’environnement se définit ainsi largement en terme d’information et le travail de lecture de l’environnement par l’organisation consiste, selon Weick (1969 :29), à réduire l’équivocité de cette information.

Suivant ce point de vue, il est possible de concevoir une vision proactive des acteurs organisationnels en situation, producteurs d’une lecture de l’environnement et de stratégies potentiellement adaptées et génératrices de légitimité et d’efficacité (Spillane et Thompson, 1997 ; Spillane et al. 2002a et 2002b). Dans une CS, si tous les acteurs sont conviés à participer à ces processus (formatés ces années-ci en « plans de réussite » et en « planification stratégique »), les cadres supérieurs (en collaboration avec les commissaires) ont un rôle déterminant à jouer, ce qu’essaie de modéliser la littérature administrative sur le leadership (Morley, I. E., Hosking, D-M., 2003). C’est ce que notre étude de cas entend montrer.

## 2. L’ÉTUDE DE CAS, MÉTHODOLOGIE

[Retour à la table des matières](#)

Nous avons analysé deux des plus importantes CS québécoises par leur taille, représentant les deux grandes communautés linguistiques du Québec. Elles sont situées sur l’Île de Montréal. Cette limite constitue un choix stratégique ciblant la concurrence entre les établissements, les palmarès et une demande forte de différenciation selon les strates socioéconomiques d’un milieu fortement urbanisé. Ces caractéristiques ne sont pas celles prévalant d’entrée de jeu pour les CS des autres régions du Québec.

Pour analyser les deux CS sous l’angle de la lecture de leur environnement institutionnel et des stratégies adoptées, nous avons opté pour une analyse documentaire ainsi que des entrevues semi dirigées auprès de divers acteurs œuvrant au sein de chacune des CS. Une at-

tention particulière fut donnée aux intervenants des sphères plus élevées des deux organisations, notamment la direction générale et les directions de regroupement. De plus, pour chaque CS, aux entrevues des cadres, nous avons ajouté des entrevues de deux directeurs d'établissement et de conseillers pédagogiques afin de confronter le discours des premiers à l'expérience « terrain » des seconds. Dans la suite de ce texte, l'expression « cadre » regroupe l'ensemble des personnes interrogées. Une quinzaine d'entrevues dans les deux CS ont été réalisées.

L'entrevue comprenait trois parties portant sur 1) les changements dans les politiques de la CS, 2) les changements dans les politiques provinciales, et 3) les changements du contexte social donné affectant le rôle de la CS, le travail des enseignants et des directeurs. L'étude a été complétée par l'analyse des documents publics des CS : les *plans stratégiques et rapports annuels* respectifs ainsi que les *allocutions* de début d'année. Nous avons aussi examiné les documents préparés par les organismes paragouvernementaux et syndicaux du Québec, ainsi que ceux de *l'Association québécoise des commissions scolaires de langue anglaise*. Nous avons aussi pris connaissance des publicités des CS dans les médias, celles-ci révélant une stratégie explicite de positionnement institutionnel sur le quasi-marché scolaire montréalais.

## 3. LES ÉTUDES DE CAS

### ***3.1. La Commission scolaire anglophone***

[Retour à la table des matières](#)

La commission scolaire anglophone (CSA) étudiée est la plus grande CS anglophone du Québec. Formée en 1998 suite au décret modifiant la Loi sur l'instruction publique, elle résulte du regroupement des organismes scolaires protestants et catholiques anglophones de l'Île de Montréal. Son vaste territoire couvre 17 arrondissements de la ville de Montréal. Sa grande étendue l'oblige à desservir des élèves au statut socio-économique très diversifié, variant du plus pauvre au plus riche. La CSA compte plus de 25 000 élèves dans ses écoles pour

l’année scolaire 2005-2006 et prévoit connaître une décroissance régulière d’ici cinq ans. Tout comme la CS francophone, elle a accumulé depuis plus d’un siècle une expérience au plan de l’éducation multiculturelle et de la défavorisation socioéconomique. Enfin, elle a une mission particulière à l’égard de la survie de la communauté anglo-montréalaise.

### *3.1.1. La perception de l’environnement local et de la concurrence*

Plusieurs facteurs ont modifié l’environnement et la population des écoles de la CSA. Tout d’abord, la loi 101 a obligé les enfants issus de l’immigration à fréquenter l’école francophone à partir de 1977, réduisant ainsi l’accès à l’école anglaise. Plus récemment, la fusion des commissions scolaires et leur restructuration sur une base linguistique ont modifié le territoire et les caractéristiques de la population desservie par la CSA. La CSA est aussi confrontée à d’autres réalités, notamment la migration vers les banlieues de jeunes familles de classes moyennes inférieures, impulsée par l’augmentation du coût du logement sur l’Ile de Montréal. En conséquence, la population de la CSA non seulement est en décroissance, mais elle se vide de ses éléments « moyens », les extrêmes socio-économiques (riches/pauvres) demeurant présents.

Un autre type de migration, plus difficilement chiffrable mais néanmoins perceptible, s’effectue vers Toronto ou d’autres villes canadiennes, parmi les familles plus scolarisées et plus favorisées. Il y a là un problème de survie vivement ressenti par la communauté anglo-montréalaise : les jeunes anglo-québécois quittent Montréal pour des carrières plus prometteuses au Canada anglais ou aux États-Unis. Leurs enfants sont scolarisés en dehors du Québec, contribuant à un vieillissement accéléré de la communauté anglophone de Montréal. Devant ces réalités, la CSA tente de maintenir une image de qualité et de conserver des structures accueillantes. Pour les cadres de la CSA, la concurrence n’est pas tant avec des institutions d’enseignement privé anglo-montréalaises – il y en a peu – qu’avec des écoles de Toronto, Vancouver ou New York !

Malgré ces dernières affirmations, on doit néanmoins remarquer des décisions prises en fonction d’une logique de concurrence locale. Quant à la baisse de clientèle, deux effets importants sont mentionnés : l’importance croissante au sein des classes et des écoles du nombre d’élèves en difficulté et la résurgence de la problématique des petites écoles et des conflits que cela engendre avec les parents.

Selon un cadre interrogé, la politique d’intégration des enfants en difficulté en classe régulière rend difficile le travail des enseignants. De plus, l’insatisfaction de la part des parents, dès lors tentés de retirer leur enfant de l’école publique au profit du secteur privé, est aussi palpable. L’école publique se trouve prise au piège : elle ne répond ni aux besoins des enfants en difficulté, ni à ceux des élèves réguliers. Pour se sortir de cette difficile situation, la CSA a investi beaucoup d’argent dans les services aux élèves en difficulté, estimant que cela correspondait à sa mission, mais aussi qu’il était nécessaire de satisfaire les parents de ce type d’élèves, comme ceux des élèves réguliers. La judiciarisation des rapports entre la CSA et les parents laissent voir que l’équilibre dans la réponse aux demandes des divers types de parents demeure fragile.

Par ailleurs, si la composition de la population de la CSA change, la décroissance de l’ensemble de la population scolaire fait craindre le pire aux cadres, conscients de l’obligation de rationaliser l’offre de services. Tout dossier de fermeture d’écoles devient très sensible au sein d’une communauté linguistique qui se sent de plus en plus minoritaire au sein du Québec moderne. La marge de manœuvre est beaucoup plus mince pour cette CS de moindre envergure puisque le financement dépend du per capita d’élèves. Il arrive que le gouvernement (ou des politiciens) intervienne dans ces dossiers de fermeture d’écoles. Celui-ci ne veut pas payer pour des écoles vides, mais craint le ressac électoral d’une décision de fermeture d’école. La CS demeure donc très prudente quand vient le temps de rationaliser ses espaces.

Nonobstant une telle appréhension de l’environnement social et politique de la CS de la part de ses cadres, ceux-ci ont néanmoins le sentiment que, compte tenu des contraintes et des évolutions qu’elle ne peut infléchir, la CS prend les bonnes décisions pour répondre aux besoins de sa communauté en gardant en tête ces contingences. Elle se dit capable de maintenir sa légitimité en tant qu’institution publique

d'éducation, et cela dans trois domaines : 1) l'enseignement du français langue seconde, grâce aux programmes d'immersion ; 2) l'éducation multiculturelle et 3) la différenciation des programmes au secondaire pour contrer la concurrence du réseau public et privé.

Au regard du français langue seconde, un des cadres interviewés affirme que c'est la fierté de la CS que de proposer un enseignement de qualité dans ce domaine, les parents ayant des attentes fortes à ce sujet. La CS a exercé du leadership en rationalisant et ciblant l'offre de programmes en trois formats. En réduisant ainsi l'autonomie des établissements, elle affirmait sa volonté de faire de l'immersion une caractéristique fondamentale de son projet éducatif et de son identité institutionnelle.

Quant à la concurrence, la CSA la perçoit au sein du réseau d'écoles secondaires, tant publiques que privées à l'échelle de toute l'île de Montréal. Elle y fait face avec une différenciation de l'offre scolaire, multipliant les programmes spéciaux (ex. l'école internationale avec examen d'entrée), les campagnes de publicité et du travail sur l'image de l'école publique (« *branding* »). Le fait de modifier, par exemple, l'appellation d'une école en « *Academy* » n'est pas neutre, ce mot étant doté d'une connotation de qualité et d'excellence. La CSA a procédé, au tournant des années 2000, à la création de projets particuliers pour attirer ou retenir ses élèves, tout en balisant la prolifération de ces programmes. Ainsi, le projet de sport (hockey)-étude dédié au secteur primaire est restreint à deux écoles, chacune remplissant son mandat dans un des deux grands secteurs de la CS (Est/Ouest). La CS s'implique dans de tels projets tout en maintenant une certaine fermeté devant les demandes des autres écoles pour y adhérer.

Au sujet de la publicité, la CSA a débloqué en 2006 une somme élevée comparativement aux années précédentes. Hormis plusieurs commandites privées qui ont permis de produire et d'installer de grandes bannières publicitaires, la CS a consenti des milliers de dollars à son comité marketing pour des activités promotionnelles. À cela s'ajoute une campagne de publicité de 90 000\$ dans les médias, opérée par la Quebec English School Board Association (QESBA), pour informer sur les examens d'admission des écoles anglophones du Québec. Simple bannière avec slogan ou page d'information dans les journaux au sujet des nouveaux programmes enrichis de ses écoles,

cette publicité s’ajoute aux multiples communiqués de presse annonçant la venue de personnalités artistiques, sportives et politiques dans les écoles à projets particuliers : un rocker a visité son ancienne école à volet artistique ; des joueurs professionnels de soccer ont fait de même à l’ouverture d’une école sport-étude. Le rapport de la CSA aux grands médias anglophones montréalais est très positif puisqu’ils partagent un statut comparable de pilier de la communauté anglo-montréalaise, participant tous les deux à y maintenir une forte cohésion. Cela n’est pas le cas à la CSF, pour qui le rapport aux grands médias francophones est plus problématique.

### *3.1.2. Le sens de la politique de « décentralisation »*

Lorsque nous avons interrogé les cadres de la CSA à propos de leur lecture de la loi 180, ils ont abordé trois aspects : le rapport entre le ministère et la CS, celui entre le siège social de la CS et les établissements (la problématique du soutien et du contrôle) et l’impact de l’avènement des conseils d’établissement sur la CS.

*À propos des rapports avec le ministère, les cadres de la CSA affirment qu’ils préféreraient avoir plus de « flexibilité », qui à leurs yeux est insuffisante. Cela leur permettrait (à l’intérieur du cadre réglementaire fixé par l’État) « d’adapter le régime pédagogique pour répondre à leurs besoins » en tant que communauté et de « faire ce en quoi ils croient ». Les cadres déplorent la difficulté pour la CS de rester fidèle à ses orientations et traditions éducatives, tout en se soumettant à l’autorité ministérielle. L’enjeu, pour le directeur général, est de sauvegarder un espace d’autonomie d’action entre la réglementation gouvernementale uniforme et les demandes des parents. Pour lui, cette flexibilité doit être réelle au plan budgétaire, curriculaire et de la gestion du personnel. Or, il estime la situation actuelle moins flexible qu’avant, par l’obligation de résultats que fait peser le gouvernement, ainsi que par le processus de « décentralisation » rattaché à cette imputabilité. S’il y a moins de flexibilité et de marge de manœuvre pour la CS, cela est en partie lié à des « mesures spéciales » imposées par le gouvernement qui opère un couplage serré entre une enveloppe budgétaire et des actions spécifiques imposées aux CS. À telle enseigne que l’image d’une forme d’étranglement lui*

*vient à l'esprit : en tant que secteur minoritaire linguistique, la CSA doit survivre à un trop grand nombre de contraintes.*

Selon un autre cadre de la CS, la présence de programmes ministériels dont le financement peut être directement alloué aux écoles est en cause. Dans ces cas, le ministère fait affaire directement avec les écoles, court-circuitant ainsi le lien traditionnel entre la CS et le gouvernement. Pour ce cadre, le sens de la politique de « décentralisation » est ambigu et source d'inquiétudes et il croit qu'à moyen terme, le gouvernement minimisera graduellement le rôle des CS, jusqu'à leur abolition, permettant aux écoles de saisir ce rôle et le pouvoir qui s'y rattache. Selon lui, l'État cherche toutefois le point d'équilibre entre davantage d'autonomie et de responsabilité pour les établissements et le maintien d'une structure intermédiaire responsable et de contrôle. La problématique prend tout son sens lorsque les membres des conseils d'établissement se font dire qu'ils acquièrent des pouvoirs décisionnels importants tandis que les CS conservent toujours les mêmes responsabilités de « *monitoring* » de direction et de restriction. Selon ce cadre, cette incohérence mérite d'être questionnée.

Ainsi, la CS, coincée entre l'État et les parents exerçant davantage de pouvoir dans les conseils d'établissement, doit faire face à deux enjeux historiquement déterminants dans la construction de l'identité institutionnelle de la CSA, soit 1) l'investissement consenti par celle-ci dans les services pour les élèves en difficulté et 2) le travail de conception des modèles d'enseignement du français langue seconde. On l'a vu plus haut, une forte proportion d'élèves est issue de milieux défavorisés et manifeste des difficultés de comportement et d'apprentissage. En conséquence, la CSA doit investir dans des services pour ce type d'élèves, et ce au-delà du financement gouvernemental. Or, les dernières négociations entre le gouvernement et les enseignants ont été l'occasion pour les syndicats de forcer la main au gouvernement afin qu'il alloue davantage d'argent à ce type d'élèves. Selon les cadres de la CSA, la CS n'a pas reçu sa part de cet argent neuf, le gouvernement lui demandant par ailleurs de maintenir son niveau d'engagement. Pouvoir décider où va l'argent est crucial et les cadres revendiquent, pour la CS, ce pouvoir en vertu de leur propre analyse des besoins des élèves.

Quant à l'enjeu des programmes d'enseignement du français langue seconde, la CSA a rationalisé, au moment de la fusion des CS,

ces programmes, les réduisant de douze à trois. Une des raisons invoquées est le conflit potentiel entre les conseils d'établissement et la CS, notamment en matière d'affectation des enseignants. Cette transformation curriculaire, relativement majeure, a permis à la CS de prévenir des conflits, tout en maintenant vivante cette particularité historiquement importante pour elle. Cette ligne de conduite permet momentanément à la CS de gérer la diversification des programmes tout en maintenant le niveau de qualité souhaité sur l'ensemble de son territoire.

La CSA, dans son rapport actuel avec le MELS, cherche à sauvegarder un espace politique qui lui soit propre permettant de maintenir son identité institutionnelle historique. Les enjeux liés à la gestion de l'enfance en difficulté et à la définition des modèles d'immersion en français sont d'une grande importance aux yeux de ses cadres dirigeants. Ils sont révélateurs d'une identité qui pourrait éclater, d'où cette volonté d'encadrer la diversification des programmes.

### *3.1.3. Le rapport entre la CSA et les établissements : rester maître de la production interne du sens.*

Cette volonté de la CSA de maintenir sa présence entre le gouvernement et les établissements s'exprime aussi à l'interne par le travail effectué par les directions régionales et les services pédagogiques centraux. L'existence de ces structures fait dire au Directeur-général que la CSA se situe au milieu du continuum centralisation/décentralisation. Si les Directions régionales ont une fonction de supervision, les services pédagogiques sont centraux et orientés vers le soutien du renouveau pédagogique. Leur personnel est spécialisé en fonction des matières du curriculum. C'est le directeur de l'école qui formule les besoins de son école et commande au siège social les services pédagogiques nécessaires à l'implantation de la réforme curriculaire. Sur ce plan, la CSA se différencie de la commission scolaire francophone (CSF) qui a décentralisé ses services pédagogiques dans les écoles. À la CSA, les conseillers pédagogiques visitent régulièrement les écoles, mais la majeure partie de leur travail s'effectue au siège social. C'est le directeur d'établissement qui est le leader pédagogique. Dans cet esprit, la CSA a décentralisé vers l'école une bonne

partie du développement professionnel des enseignants. Il revient donc au directeur et à l'équipe école de définir les besoins de formation continue. Ce type de gestion apparaît dans l'esprit de la loi. La CS en prend acte, tout en maintenant des services centralisées : la responsabilité du succès de l'élève incombe aux écoles et à leurs instances propres et la CS doit désormais faire en sorte de soutenir les écoles dans cette responsabilité. Si ces évolutions sont saisies comme menaçantes par la CS et ses cadres, elles véhiculent aussi un rôle essentiel pour la CS, soit celui de la construction du sens des politiques ministérielles, une activité institutionnelle importante : les écoles comptent sur la CS pour l'interprétation et la traduction des politiques. En ce sens, la CS peut développer une identité propre par le biais de l'interprétation des politiques provinciales. Il apparaît donc que le rôle des services pédagogiques centraux et de la supervision régionale est désormais de produire et de partager ce sens au sein de l'organisation, tout en maintenant le cap sur les politiques spécifiques de la CSA. Cette valeur ajoutée s'avère cruciale pour cette communauté linguistique minoritaire.

#### *3.1.4. Les conseils d'établissement : la crainte de conflits entre les parents et la CSA*

Si les cadres de la CSA n'expriment pas d'inquiétudes à l'égard des relations entre le siège social et les directions d'école, consacrées « *captain of their ship* » et « *pedagogical leader* » et clairement intégrées dans la culture administrative de la CS, ils relèvent par ailleurs des inquiétudes à l'égard des conflits potentiels avec les parents membres des conseils d'établissement.

Les cadres de la CSA rappellent qu'il y a toujours eu des comités d'école à la CS, et que des rapports transparents et non conflictuels avec les parents ont toujours été valorisés. Ils n'en expriment pas moins des craintes à l'égard des pouvoirs actuels octroyés aux conseils d'établissement, craintes accentuées par des ambiguïtés ou des zones d'ombre de la loi 180. La CS ne cherche pas à éviter l'exercice des pouvoirs consentis par la loi aux parents, mais plutôt que cet exercice n'engendre des conflits entre les parents et la CS sur le budget, le curriculum, les services aux élèves en difficulté ou la fermeture de

petites écoles. Il y a une stratégie explicite de rapport aux parents afin que leurs demandes légitimes ne dégèrent en conflits médiatisés ou judiciaires.

D’ailleurs, une campagne d’information a été déclenchée en 2003 par la QESBA, avec un guide pratique à l’intention des parents des conseils d’établissement. On les informe de leurs droits et de leurs responsabilités. Il témoigne de la montée en puissance d’un groupe politique, les parents, faisant valoir ses objectifs et ses préoccupations, par l’entremise d’une structure légale lui octroyant de nouveaux pouvoirs. On observe aussi plusieurs interprétations de la loi 180 concernant le pouvoir de ces conseils. Le directeur général de la CSA se dit coincé entre les interprétations du Ministère et celles des parents, alors que plusieurs milliers de dollars en frais juridiques s’accumulent pour des querelles sur certains articles de la loi.

### *3.1.5. Conclusion*

La CSA habite un environnement politique – celui du Québec de la loi 101 et de la restructuration des CS sur une base linguistique – qui a pour effet de réduire son champ d’action traditionnel. De plus, la lecture et l’appréhension de cet environnement particulier semblent dicter ses actions, mues par un certain esprit qu’on pourrait qualifier de « survie », mais sans pour autant que la CS ne laisse de côté sa mission première de fournir une éducation de qualité à tous avec une attention toujours aussi soutenue envers les élèves plus défavorisés. Elle n’est plus le lieu de l’intégration par excellence des familles immigrantes à la communauté anglo-montréalaise. Elle est dorénavant la dispensatrice de services éducatifs pour une communauté linguistique en processus de décroissance et de minorisation au sein du Québec moderne. Elle doit faire en sorte que ses élèves soient capables de s’intégrer au Québec francophone (d’où l’accent sur les programmes d’immersion en français) et de vivre dans une société canadienne pluri-culturelle et pluraliste (d’où la politique d’éducation multiculturelle).

Les cadres de la CSA ont le sentiment que la CS est, davantage que par le passé, coincée entre, d’une part, un gouvernement encadrant et renforçant une obligation de résultats, et d’autre part, des établisse-

ments à qui des pouvoirs importants ont été consentis, générant ainsi un potentiel de conflits avec la CS. Cette situation d’« étranglement » rend difficile le maintien d’une spécificité ou d’une personnalité propre pour la CS.

À cette situation, la CS répond par :

- 1) une stratégie d’encadrement du transfert de pouvoirs et de responsabilités de la CS aux établissements et aux parents (formation des parents membres des conseils d’établissement) favorisant une approche non conflictuelle et accommodante avec les parents ;
- 2) le maintien de services centralisés à la CS afin de produire et de partager un sens commun des politiques, notamment de la réforme des programmes d’enseignement, des services aux élèves en difficulté et de l’enseignement du français langue seconde. Tout se passe comme si les cadres de la CS avaient réalisé qu’ils ne pouvaient laisser les 70 écoles construire ce sens, car si tel était le cas, le siège social n’aurait pas de valeur ajoutée en tant qu’instance intermédiaire spécifique et il ne saurait comment répondre et inévitablement arbitrer les trop nombreuses demandes formulées par chacune des écoles. Cela apparaît aussi incontournable étant donné le rôle historique de cette CS dans le maintien de la communauté anglo-montréalaise.
- 3) Comme au secondaire, tant les écoles publiques que privées de Montréal et des autres grandes villes canadiennes, différencient leur offre de programmes en fonction des demandes parentales, la CSA évolue dans cette direction. Elle tente ainsi d’éviter une hémorragie de sa clientèle vers d’autres CS ou institutions privées montréalaises, et espère développer une attractivité pour des élèves d’autres CS anglophones, tout en maintenant l’équilibre délicat entre des services pour des élèves en difficulté proportionnellement plus nombreux et ceux pour les élèves dits réguliers (les deux extrêmes de la courbe d’apprentissage).

### ***3.2. Le cas de la Commission scolaire francophone***

[Retour à la table des matières](#)

La plus importante CS du Québec avec 72 581 élèves en 2005-2006, la commission scolaire francophone (CSF) est responsable de l'organisation des services éducatifs pour 21 quartiers scolaires couvrant principalement le centre de l'île de Montréal. La CSF succède en 1998 à une CS catholique qui a offert pendant plus de 150 ans des services éducatifs en français et en anglais. La CSF a une longue expérience des problématiques d'éducation en milieu urbain, marqué par l'immigration, la pluriethnicité, la défavorisation socioéconomique et l'enfance en difficulté. Elle est aussi la plus « politisée », puisqu'on retrouve depuis plusieurs années au sein de l'assemblée des commissaires des partis politiques scolaires dûment constitués.

Les propos des cadres de la CSF diffèrent de ceux de leurs collègues de la CSA. Ils portent davantage sur la dynamique interne de la CSF que sur ses rapports avec le ministère de l'Éducation (MELS). En effet, il a beaucoup été question de la réforme structurelle en cours, du souci du siège social de se transformer en structure de soutien à des réseaux d'écoles au sein de la CS, et de la volonté de rapprocher la CS des communautés desservies. Comme si la préoccupation fondamentale des cadres était d'assurer la légitimité de la CS en tant qu'entité politico-administrative auprès de son propre personnel (enseignants, directions, etc.) et des communautés locales.

### *3.2.1. La perception de l'environnement local et de la concurrence*

La CSF est frappée de plein fouet par la concurrence de l'enseignement privé : elle perd bon an mal an 25% de sa clientèle au moment du passage du primaire au secondaire. Ses anciens cadres supérieurs sont clairs sur l'importance de cet exode. Le mot d'ordre : il faut s'adapter à une population qui dispose désormais du choix d'une école privée encore relativement abordable au Québec, parce que « ça joue fort ». De plus, les élèves que la CSF perd au profit du réseau privé sont parmi les meilleurs de la CS, enlevant une partie de l'effet bénéfique des pairs pour améliorer le sort des élèves moins talentueux. Si la CSF ne veut pas devenir une CS qui accueille seulement des élèves de milieux défavorisés, des élèves « ordinaires » ou en dif-

ficulté, elle doit réagir vivement. Elle doit tout faire pour éviter une division du travail scolaire entre elle et le réseau d'établissements secondaires privés. Une telle éventualité pourrait « spécialiser » la CSF dans l'accueil des élèves issus de l'immigration, dans la formation générale pour élèves moyens et faibles de milieux défavorisés, et dans la formation professionnelle des jeunes et des adultes, le secteur privé accaparant la formation des élèves excellents et de milieux socio économiquement favorisés. Les données indiquent que cette hypothèse de division du travail est en voie de réalisation, la CSF augmentant sa population au secteur des adultes (de 16 931 à 22 827 de 2000-2001 à 2004-2005) et en formation professionnelle (de 10 145 à 11 979) alors qu'elle baisse au secteur primaire et secondaire (de 76 713 à 74 392 pour la même période). Certes, l'adaptation à ces nouveaux enjeux est perceptible chez cette CS et témoigne d'un effort considérable vers l'atteinte des objectifs de fournir une éducation de qualité pour tous les types d'élèves. Ses cadres tentent toutefois de démontrer qu'ils en sont en quelque sorte à la prise de conscience d'une contingence qu'ils ont eux-mêmes créée et contre laquelle la CSA doit de nouveau s'adapter : celle du danger pour la CSA de devenir malgré elle la fournisseur des services éducatifs spécialisés aux élèves plus faibles de la région et aux immigrants.

En effet, si l'on se fie aux propos des personnes interrogées, la CSF se veut plus réactive face à la concurrence que la CSA, comme si l'« *électrochoc* » avait été plus violent et l'enjeu plus important, la population « captive » n'étant plus la réalité du territoire. Celle-ci fait des choix, et ce même dans le réseau public, d'où l'importance de développer des projets particuliers et d'en faire la mise en marché auprès de parents qui « magasinent » leur école. Dans la réponse à cette concurrence, on voit un ensemble de gestes intégrés au fonctionnement normal de l'organisation :

le siège social, dans son diagnostic organisationnel appuyé sur des indicateurs, remet à chaque établissement les données quantitatives sur l'exode des élèves vers le privé, préférant décentraliser les stratégies à cet égard vers les directions d'établissement.

Des campagnes de publicité faisant la promotion de l'école publique sont régulièrement menées par le siège social, notamment dans les journaux de quartier, plus accueillants que les grands médias na-

tionaux, plus chers et beaucoup plus critiques à l’égard de l’école publique, ou par le biais de communications de masse.

Une portion du programme de visibilité de la CS vise à faire connaître ses bons aspects et est orientée vers l’intérieur de la CS et vers les parents par le biais d’un hebdomadaire d’information (*première classe*).

La CSF entend revoir ses procédures afin de capter sa population plus rapidement, par des examens d’admission au secondaire qui « *jouent dans les mêmes dates, les mêmes moments* » que ceux des écoles privées. Dans cet esprit, elle a mis en place des rencontres pour les élèves et les parents du troisième cycle du primaire afin de leur transmettre tôt l’information sur des programmes attrayants offerts dans ses écoles secondaires.

Depuis déjà deux décennies, la CSF différencie l’offre de programmes au secondaire, en réponse aux demandes de parents tentés par le privé : « *une école d’art, une école de douance, une école d’éducation physique* ». Ces demandes sociales la font diversifier son réseau malgré « *les risques de développer une logique marchande et une compétition entre écoles* ». Dans cet esprit, la direction actuelle de la CSF désire ouvrir prochainement une quinzaine « d’écoles internationales ».

Le souci de retenir ses (bons) élèves amène la CSF à accepter le caractère sélectif de certains nouveaux programmes, caractère contraire à l’esprit de l’école publique. Des cadres justifient ce choix en tant que réponse à la demande des parents : « *sélectionner, ça fait bien l’affaire des parents parce que ça a l’air solide !* ». L’ironie de ce commentaire exprime le malaise à propos de la sélectivité de certains programmes offerts.

Le secteur privé semble reconnu pour la qualité de son encadrement ? La CSF veut mettre à l’avant-plan cette préoccupation et ses réalisations dans ce domaine afin de concurrencer le secteur privé sur son propre terrain : « *le suivi individualisé devrait sécuriser les parents* », dira un cadre supérieur.

Dans cet esprit, l’opération de consultation réalisée l’année dernière auprès de tous les acteurs et aussi auprès des parents, avait pour but de mettre le réseau secondaire en mode d’approche client. De

l’avis des administrateurs, ces mesures ne changeront probablement pas grand-chose à la concurrence. La publicisation des résultats scolaires par écoles dans les grands médias et le « spin » populaire autour des résultats aux examens ministériels peuvent difficilement être contrôlés par des publicités en faveur de l’école publique ! « *Il y a une destruction massive faite par les médias* ». La croyance en la supériorité du réseau privé semble ancrée dans les représentations de la population. Si la CSF tente de changer ces représentations, la pente apparaît difficile à monter pour la CS et l’école publique en général.

### *3.2.2. La commission scolaire comme gouvernement démocratique : le retour du politique.*

Pour un ancien cadre de la CSF, le sens des politiques récentes est à trouver dans l’évolution des rôles respectifs de la CS et des établissements. Mouvements de décentralisation et de recentralisation ici se succèdent. Les CS auraient réussi par la loi 124 à sauvegarder leur autorité en matière de gouvernance territoriale et de contrôle des établissements, auparavant réduits par la Loi 180. Elles auraient ainsi affirmé haut et fort leur existence en tant qu’entités distinctes du MELS : ni un relais administratif, ni un « *bras exécutif* », la CS est un gouvernement élu pourvu de marges de manœuvre. L’ancien cadre s’inquiète cependant de voir les écoles s’accaparer du pouvoir sans pour autant avoir à rendre compte à la CS. Une telle zone de tension s’explique aussi par le fait que la CS s’est vu octroyer un rôle important dans la planification stratégique territoriale mais aussi « *un pouvoir de contrôle des résultats par la reddition de compte et les plans de réussite* », selon la loi 124. Cela a engendré un travail important en temps et en ressources pour la CS, d’élaboration de son plan stratégique.

La remise en selle de la CS comme instance intermédiaire spécifique se manifeste à la CSF par la mainmise accrue des commissaires élus sur les orientations et les politiques de la CS, reléguant les cadres et les professionnels au travail de mise en œuvre des orientations décidées par le conseil des commissaires. Cela n’est pas sans générer des tensions au sein de la CS entre le politique et l’administratif. « *Ce sont des logiques qui devraient être complémentaires mais qui en réalité*

*s'avèrent contradictoires* ». Rappelons que la CSF est l'une des rares CS où siègent au conseil des commissaires des élus regroupés dans des partis politiques dûment constitués et dotés de programmes spécifiques. Traditionnellement, la présidence de la CS (assumée par un élu) a toujours été une fonction très importante, étant données la taille et l'histoire particulière de la CSF. Ce pouvoir d'initiative des commissaires appartient aussi aux parents membres des conseils d'établissement, certains de ceux-ci devenant « *de moins en moins attentistes et de plus en plus interventionnistes* », préférant orienter les initiatives de l'école plutôt que d'attendre de voter sur les directives du directeur d'école. Il y a donc un double mouvement de « politisation » de l'éducation, au sein de l'assemblée des commissaires et du conseil d'établissement.

### 3.2.3. Une image de structure centralisée

Pour beaucoup de personnes interrogées, la décentralisation est perçue en termes de rapports entre la CS et les établissements, bien davantage qu'entre le MELS et la CS. Il faut dire qu'à la CSF, le dossier de la décentralisation interne est lourd d'histoire, la CS révisant dès 1981 les rôles et responsabilités des directions d'établissement. Une autre étape est franchie dans les années 90 alors que la CS, placée sous tutelle par le gouvernement, doit s'attaquer aux problèmes de centralisation et de bureaucratisation : les budgets furent décentralisés vers les établissements « *laissant des marges budgétaires aux directions* ». Malgré cela, l'image d'une machine administrative lourde, complexe, hypertrophiée et distante demeure. Selon un cadre, l'absence de crédibilité du siège social pose problème aux directions d'établissement, rarement appuyées dans leurs décisions. Les cadres de la CSF aimeraient se départir de cette image (et de cette réalité). C'est une question de survie à moyen terme pour la CS : « *Si elle ne fait pas la preuve que c'est une valeur ajoutée pour l'école en termes de support et d'accompagnement, son avenir est menacé* » dit l'un d'eux. Pour ce cadre, le salut de la CS passe par une amélioration des « *service de proximité* » demandés par les directeurs.

### *3.2.4. L'élaboration du plan stratégique de la CSF : une activité de production de sens.*

Dans la foulée de la loi 124, la CSF a entrepris, plus tardivement que les autres CS, d'élaborer son plan stratégique. À cette fin, elle s'est dotée d'une stratégie participative. Cet exercice devait être l'occasion pour les cadres, les enseignants et les parents de construire ensemble des rapports plus harmonieux et une vision consensuelle du rôle de chacun dans la réussite éducative des élèves. Les trois grandes orientations retenues véhiculent l'importance accordée à des rapports convergents et mobilisateurs. Elles sont le développement du plein potentiel de l'élève, le développement professionnel du personnel enseignant et la collaboration avec la famille et la communauté.

Les cadres actuels insistent sur ce processus en tant que manifestation d'une volonté de l'appareil administratif d'être proche des préoccupations des divers acteurs, contribuant ainsi à la légitimation du plan auprès de ceux qui dans un deuxième temps doivent l'implanter. Cette consultation a généré quelque 3000 axes possibles d'action pour améliorer la réussite des élèves ! Cette opération témoigne de l'effort consenti à la construction du sens partagé par l'ensemble des acteurs de l'organisation. Les cadres actuels sont fiers de cette opération, perçue comme mobilisatrice, couronnée de succès et y voient donc une « *plus value* » qui permet aux acteurs de s'y reconnaître. Mais il importe d'ajouter qu'ils l'ont signée, qu'elle porte leur marque et qu'elle a contribué à réaffirmer le rôle du siège social dans la définition des priorités communes à tous les établissements.

Ils sont donc conscients qu'il s'agit d'une manière de (re)construire la CS comme entité proprement politique, définissant un ensemble de priorités communes à l'ensemble des écoles. Un tel processus contribue à légitimer la CS. Dans l'esprit de la loi 124, le plan stratégique de la CSF est un outil pour encadrer le plan de réussite des écoles. On peut parler ici d'une récupération habile, si on perçoit dans cette mobilisation la manifestation d'une volonté de s'affirmer en tant qu'instance politique *productrice de sens*, dans un champ éducatif déstabilisé par les lois 180 et 124.

### *3.2.5. Un outil de travail commun : les indicateurs*

En lien avec des activités de planification institutionnelle que pratiquaient l’ancienne CS bien avant que le MELS les rende obligatoires, les cadres actuels de la CSF déclarent travailler à répandre au sein de l’organisation une culture des indicateurs, tant nationaux que « maison ». Avec le programme *Agir Autrement*, il s’agit pour les cadres de contribuer à ce que les directions et les enseignants apprennent à utiliser les indicateurs afin d’élaborer un diagnostic précis de l’apprentissage des élèves, d’identifier des solutions adaptées et de suivre les interventions. Partie d’un processus de résolution de problèmes, outils d’objectivation des problématiques, mesures de l’évolution et des résultats, les indicateurs sont désormais vus comme des outils essentiels de travail.

### *3.2.6. Services éducatifs localisés et constitution des réseaux. Vers une organisation apprenante ?*

La CSF a aboli ses services éducatifs centraux et sa structure de regroupements. En créant de nouvelles entités (des « réseaux »), elle regroupe des établissements en fonction d’un sous-territoire de la CS. Elle a aussi affecté aux écoles les conseillers pédagogiques traditionnellement rattachés au siège social. Les nouveaux réseaux sont centrés sur la pédagogie, les Directeurs-généraux adjoints étant officiellement affectés à la pédagogie. Ces réseaux deviennent des espaces de rencontre entre directeurs et conseillers pédagogiques afin de coordonner le travail d’implantation de la réforme curriculaire, les activités de développement professionnel du personnel enseignant et le soutien aux écoles. Le tout dans un esprit de services de proximité et d’une délégation des ressources nécessaires à l’exercice d’un leadership pédagogique plus « local ». Chaque réseau assume pour l’ensemble de la CS la responsabilité d’un dossier pédagogique ou didactique « transversal ». Par exemple, il revient au réseau Nord de s’occuper de tout ce qui concerne l’enseignement des sciences, un autre de l’enseignement des mathématiques et un autre de celui de la technologie. Selon un

cadre, il y a un lien direct entre le plan stratégique de la CS et cette réforme de structure qui se veut décentralisatrice (vers les réseaux).

Au cœur de cette structure, les acteurs du soutien de proximité (les conseillers pédagogiques) doivent assumer une responsabilité accrue dans l’implantation du nouveau curriculum. Ils sont affectés aux écoles mais ces dernières n’ont pas la gestion de ces postes et ne peuvent pas les abolir : cette manière de faire est imposée par la CS aux écoles.

Les nouveaux réseaux s’inspirent d’une approche de type « *organisation apprenante* ». La CS fait le pari que le fonctionnement en réseaux permettra cette dynamique apprenante par laquelle les directeurs et conseillers pédagogiques « *sont nourris à partir d’une réflexion qui se fait dans les collectifs* », animant par la suite la réflexion dans leur école. Ce cadre en est convaincu, cette dynamique permettra à tous de réfléchir tout en étant nourris par les réseaux et « *on est sûrs que ça se rend dans les écoles.* »

Cette nouvelle structure est dans sa première année d’implantation. Il est trop tôt pour porter un jugement. Aux yeux des cadres, cette réforme envoie un message aux directions et enseignants à l’effet de la nécessité d’un fonctionnement plus décentralisé et que la CS conçoit son rôle désormais en termes de soutien de proximité. Il n’est pas certain que l’enthousiasme des cadres interrogés soit partagé par tous les intervenants : un ancien directeur n’y voit que du déplacement de personnel toujours aussi nombreux en poste.

### *3.2.7. Les conseils d'établissement et l'ouverture communautaire*

À la différence des cadres de la CSA, ceux de la CSF ont peu parlé des conseils d'établissement et des nouveaux pouvoirs des parents. Aucun ne questionne la légitimité de cette nouvelle distribution des pouvoirs, et les risques de judiciarisation semblent inexistantes. Cela est-il lié au fait que la plupart des écoles de la CSF habitent des milieux défavorisés et des milieux pluriethniques et que les parents sont moins impliqués à l'école que dans des milieux plus favorisés ? Quoi qu'il en soit, les conseils d'établissement apparaissent comme un dispositif qui fait partie du fonctionnement normal de l'organisation, même si à certains endroits, les parents ne se bousculent pas pour siéger sur ces derniers. Suivant un autre cadre, les conseils d'établissement ont une valeur légale et symbolique, mais sans véritable capacité, pour le moment, de contribuer à la mission de l'école. Les conseils d'établissement apparaissent comme une étape dans la participation des parents à l'école et ils ont certainement donné plus de pouvoirs à ceux-ci.

### *3.2.8. Conclusion*

La CSF perçoit son environnement comme concurrentiel avec des effets dangereux pour elle : exode de 25% de ses effectifs au secondaire, avec une proportion élevée de ses meilleurs éléments ; cercle vicieux de baisse de qualité et de mauvaise image ; division du travail scolaire entre le réseau public et le réseau privé. De l'avis de ses cadres, la CS réagit fortement à cette situation. Certaines réponses donnent à penser que sous un certain angle, la CSF opte pour un mimétisme institutionnel, adoptant (tout comme les autres CS) les recettes gagnantes du privé (différentiation de l'offre au secondaire, programmes sélectifs, souci manifeste pour l'encadrement des élèves...) alors que d'autres réponses, autour du thème de l'école communautaire, participent d'une logique d'enracinement de la CS dans les quartiers populaires de Montréal. Il y a là l'expression d'un

leadership institutionnel en phase avec la mission sociale traditionnelle de la CSF.

Ces deux stratégies cherchent à rejoindre des groupes sociaux différents. Pour autant que la CSF doit desservir ces groupes, elle ne peut (ni ne veut) perdre l’un ou l’autre, le premier étant garant de sa quête de qualité et donc de légitimité auprès des classes moyennes, et le second étant au cœur de sa mission urbaine et démocratique en milieu populaire (défavorisé et pluriethnique). Il n’est pas facile de tenir ces deux termes ensemble : l’excellence et l’égalité ou l’équité, l’approche client et un service public de qualité pour tous.

La CSF est l’une des CS les plus « politisées » du Québec. La présidence et l’assemblée des commissaires y jouent un grand rôle. Nos entrevues témoignent de tensions entre les acteurs politiques et l’appareil administratif. Cet appareil doit partager son pouvoir d’initiative avec les acteurs politiques. La frontière est fine et mouvante entre le politique et l’administratif et nulle part ailleurs cela est vécu aussi nettement qu’à la CSF. Cette présence du politique encadre l’exercice du pouvoir du siège social et des cadres supérieurs. Le leadership institutionnel loge au point de rencontre du politique et de l’administratif.

L’appareil administratif du siège social de la CSF cherche à se repositionner au sein de l’organisation. Cet imposant appareil, perçu historiquement comme fort centralisé, veut réduire la distance qui le sépare du « terrain ». À cette fin, il se présente comme l’architecte d’une re-configuration organisationnelle axée sur des services de proximité pour les écoles. Il tente ainsi de régler un vieux problème tenace de la CSF qui a occupé l’avant scène de son histoire récente, celui de son image (et de la réalité) de sa « bureaucratisation » et de sa « centralisation ». L’élaboration du plan stratégique et la réforme structurelle peuvent être interprétées comme des tentatives de changer à l’interne l’image et la réalité de ce fonctionnement de la CSF et d’ainsi repositionner le siège social. Dans cette dynamique organisationnelle, les conseils d’établissement n’apparaissent pas comme un enjeu majeur. Tout se passe comme si, sauf exception, ceux-ci n’étaient pas encore constitués en tant qu’acteurs politiques au sein de la CS.

## 4. CONCLUSION GÉNÉRALE

[Retour à la table des matières](#)

Les deux CS étudiées sont conscientes d’habiter un environnement problématique et leur lecture respective de celui-ci n’en est pas moins teintée d’une volonté de s’y adapter, d’y exceller et de s’y ancrer, peu importe les clientèles mises à leur disposition. La décroissance démographique et la concurrence du secteur privé, liée à une demande sociale forte de différenciation des programmes, notamment au secondaire, interrogent leur capacité d’adaptation institutionnelle et leur mission de service public d’éducation. Les deux CS, en fonction de l’attention qu’elles accordent à différents aspects de leur environnement (Weick, 1969), adoptent des lignes d’action à la fois similaires et différentes : elles cherchent toutes les deux à faire preuve de « plus-value ». Aussi, le rapport entre la CS et les établissements constitue un enjeu important dans le contexte des lois 180 et 124, mais cet enjeu est vécu différemment dans les deux CS.

La CSA demeure un pilier important de la communauté anglo-montréalaise, peut-être aussi à cause de la minorisation progressive des anglophones au sein du Québec contemporain et de la migration des anglophones vers les banlieues ou vers les autres villes canadiennes. C’est ce qui explique pourquoi la CSA, tout en acceptant les politiques éducatives du gouvernement provincial qui décentralise certains pouvoirs vers les conseils d’établissement, n’en agit pas moins de manière à exercer dans plusieurs dossiers, un rôle stratégique important. C’est ainsi qu’elle maintient ses services éducatifs centraux, réduit la diversité de l’offre de programmes d’immersion en français peu de temps après la fusion organisationnelle et n’autorise que deux programmes particuliers au primaire. Ce faisant, elle montre qu’elle est capable d’exercer un leadership institutionnel même si cela signifie encadrer l’autonomie pédagogique des établissements. Cela n’a pas jusqu’ici engendré de sérieux conflits entre les cadres du siège social et les directions d’écoles. Par contre, la relation entre la CS et les conseils d’établissement apparaît à risque : si jamais il y avait une crise, les propos des cadres donnent à penser qu’elle viendra des nouveaux pouvoirs octroyés aux conseils d’établissement.

La CSF craint moins ces possibles conflits avec les conseils d'établissement. Les tensions sont ailleurs : entre le politique et l'administratif et entre le siège social et les acteurs de première ligne dans les écoles. Cependant, ces tensions n'empêchent pas la CSF d'être une actrice stratégique bien au fait des contingences auxquelles elle est attentive : en même temps qu'elle diversifie son offre de formation par de nombreux programmes particuliers afin de retenir sa clientèle de classes moyennes tentées par le secteur privé, la CSF lutte contre la décroissance de ses effectifs de deux autres manières. D'une part, elle adopte un discours social sur l'école communautaire et cherche à faire des quartiers desservis, en partenariat avec d'autres institutions et organisations, des lieux de vie de qualité pour des jeunes familles de milieux populaires. D'autre part, elle fait une campagne de publicité agressive pour mieux faire connaître son secteur de formation professionnelle et des adultes (avec un certain succès). Dans le premier cas, la mise sur pied de comités de quartier et l'accent sur les familles réaffirment la dimension sociale de la mission traditionnelle de la CSF. Dans le second, il y a là une volonté d'occuper un terrain où le secteur privé semble moins présent (pour le moment) et où là aussi, la CSF a historiquement joué un rôle. Comme si à défaut de pouvoir retenir les 25% de ses élèves qui au secondaire optent pour le privé, la CSF consolide ses acquis dans les milieux populaires, continue à y être une partenaire active et à tenir un discours social différent de celui de la concurrence. Pour nous, ces actions ont une charge symbolique certaine et manifeste un leadership institutionnel en phase avec une réalité toute montréalaise.

## RÉFÉRENCES

[Retour à la table des matières](#)

Lessard, C., Brassard, A. (2006), La gouvernance de l'éducation au Canada : tendances et significations, *Éducation et Sociétés*, no 18, 181-201.

Lessard, C., Brassard, A., Lusignan, J. (2002). Les tendances évolutives des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes. Les cas du Canada

(Ontario et Colombie-Britannique), des États-Unis (Californie), de la France et du Royaume Uni. Université de Montréal, FSE : LABRI-PROF-CRIFPE.

Lusignan, J., Lessard, C., Brassard, A. (2001). Impacts des dernières réformes sur le réseau des commissions scolaires. Rapport synthèse des groupes de discussion remis à l'ACSQ. Université de Montréal, FSE : LABRI-PROF-CRIFPE.

Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris, PUF, coll. Éducation & société.

Meyer, H. D. and Rowan B. (2006). « Institutional Analysis and the Study of Education » In Meyer, H.-D. et Rowan, B. (Éds.) *The New Institutionnism in Education*. State University of NY Press. (2006) pp. 1-14.

Morley, I. E., Hosking, D.-M. (2003), Leadership, Learning and Negotiation in a Social Psychology of Organizing, pp. 43-59, in Bennett, N., Anderson L. (eds.), *Rethinking Educational Leadership, Challenging the Conventions*, London, Sage Publications.

Pelletier, G. (sld) (2001). *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*. Université de Montréal, LABRI-PROF-CRIFPE, et AFIDES, éditions de l'AFIDES.

Proulx, J.-P. (2001). *Démocratie scolaire et participation, étude comparative de cinq systèmes électoraux*. Université de Montréal, FSE : LABRI-PROF-CRIFPE.

Scott, R. (2001). *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Ca., Sage Publications.

Spillane J. et Thompson (1997). Reconstructing conceptions of local capacity : the local education agency's capacity for ambitious instructional reform. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 19, no 2, 185-203.

Spillane, J., Diamond, J., Burch, P., Hallett, T., Jita, L. and Zoltners, J. (2002a). « Managing in the middle : School leaders and the enactment of accountability policy ». *Educational Policy Review*, Vol. 16, No. 5. pp. 731-762.

Spillane, J., Reiser, B. J. and Reimer, T. (2002b). « Policy implementation and cognition : reframing and refocusing implementation research ». *Review of Educational Research*, Fall 2002, Vol. 72, No. 3, pp. 387-431.

Weick, K. E. (1969). *The Social Psychology of Organizing*, Californie, Addison-Wesley Publishing Company.