



The Institute for
Education Leadership

L'Institut de leadership
en éducation

www.education-leadership-ontario.ca

Une approche de gouvernance des conseillères et conseillers scolaires axée sur les politiques

Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board

La présente étude de cas est un bref aperçu du travail accompli au Nipissing-Parry Sound Catholic (NPSC) District School Board en matière de gouvernance axée sur les politiques. L'une des caractéristiques des conseils scolaires performants présentées dans l'étude de 2013 de Kenneth Leithwood, *Les conseils scolaires performants et leur leadership*, est une approche de gouvernance axée sur les politiques. Bien que le modèle de gouvernance se fonde sur cette caractéristique, il y a au cœur de ce modèle, à NPSC aussi bien que dans toutes les organisations axées sur l'apprentissage, la caractéristique suivante : une mission, une vision partagée et des objectifs fondés sur des attentes élevées en matière du profil d'une personne éduquée. Ainsi, en nous concentrant sur l'une des caractéristiques, nous contribuons inévitablement au développement des autres - *Une approche de gouvernance des conseillères et conseillers scolaires axée sur les politiques*.

Ce modèle de gouvernance, basé sur les travaux de John Carver, l'auteur de *Boards That Make A Difference*, met l'accent sur l'utilisation des politiques du conseil scolaire dans la création d'une vision, l'établissement d'objectifs, la mise en place de paramètres pour l'administration et l'évaluation des résultats du conseil scolaire. Il joue un rôle majeur dans les rapports entre les conseillères et les conseillers scolaires et les cadres supérieurs, les contribuables et les intervenantes et intervenants du conseil scolaire.

Comme le veut le modèle de gouvernance axée sur les politiques, le rôle du conseil scolaire est de représenter les contribuables et de veiller à ce que le conseil scolaire atteigne ses objectifs sans oublier que la fin ne justifie pas toujours les moyens. Les conseillères et conseillers scolaires de NPSC, élus par les contribuables des écoles catholiques, se voient confier la responsabilité et l'autorité juridique et morale d'administrer le Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board. C'est ainsi qu'ils contribuent au rendement du conseil scolaire.

Le rôle du conseil scolaire

L'un des principes directeurs du modèle de gouvernance axée sur les politiques veut que **le conseil élu s'exprime d'une seule voix**. Seul le conseil scolaire pris dans son ensemble dispose d'une autorité légitime, que lui confère la *Loi sur l'éducation*. C'est pourquoi la direction de l'éducation est liée par les déclarations du conseil

scolaire en tant que personne morale, mais non par celles de chacun de ses membres.

De ce principe dépend la capacité du conseil élu à déléguer son autorité en matière de gestion à la direction de l'éducation. Cela nous amène à un autre principe important : **la direction de l'éducation est considérée comme l'unique employée du conseil scolaire.** La directrice de l'éducation est la personne à qui le conseil élu confie la tâche de veiller à ce que l'organisation atteigne ses objectifs sans oublier que la fin ne justifie pas toujours les moyens. Tous les autres employés sont engagés par la direction de l'éducation, travaillent pour elle et relèvent de celle-ci.

Ces deux principes ont d'importantes répercussions sur la gouvernance et la gestion dans le conseil scolaire. Ensemble, ils mènent à un troisième principe : **la délimitation claire de la gouvernance et de l'administration.** Le conseil élu et ses comités ont leur propre rôle à jouer; on attend d'eux qu'ils s'occupent de questions liées à la gouvernance ou aux politiques, non à l'administration. Cela signifie que lorsque le conseil élu souhaite donner des directives aux cadres supérieurs, il s'adresse à la direction de l'éducation. La voix du conseil élu se fait entendre clairement et pleinement dans ses politiques de gouvernance. La direction de l'éducation développe ces politiques dans ses *politiques et règlements administratifs*, qui donnent une orientation plus précise au personnel du conseil élu.

Au service des collectivités

Le modèle de gouvernance axée sur les politiques, s'il influe sur les relations du conseil élu avec la direction de l'éducation, les cadres supérieurs et le personnel, a également un effet sur les contribuables, les parents et les autres intervenantes et intervenants. En tant que membres élus, **les conseillères et conseillers scolaires représentent devant la loi ces collectivités, soit les contribuables.** Le conseil élu s'exprime et agit en leur nom, tâche exigeant qu'il ait une bonne connaissance de ces collectivités et de leurs désirs, en plus de savoir distinguer les contribuables des consommateurs (les élèves) et des autres groupes d'intervenantes et intervenants. À NPSC, l'établissement de liens systématiques et cohérents avec les contribuables a été une priorité pour les conseillères et conseillers scolaires alors qu'ils se lançaient dans la mise en œuvre de ce modèle de gouvernance.

Veiller attentivement

Les conseillères et conseillers scolaires doivent veiller à ce que tout se passe bien dans le cadre du modèle de gouvernance axée sur les politiques, et pas seulement espérer que ce soit le cas. Pour ce faire, ils doivent suivre trois étapes. D'abord, **le conseil élu doit établir les critères de réussite.** Ensuite, **il doit confier à la direction de l'éducation la responsabilité** d'atteindre ces critères. Le rendement du conseil scolaire repose ainsi sur une seule personne, bien que dans les faits, nombreux sont ceux qui y participent. Enfin, le conseil élu doit vérifier,

systématiquement et rigoureusement, que ces critères sont atteints, c'est-à-dire qu'il **doit assurer un suivi régulier du rendement**. À tout moment, le conseil élu peut faire le suivi des politiques de différentes façons :

- *Rapport de suivi interne* : preuve de la conformité de la direction de l'éducation, par des données suffisamment claires, objectives et fidèles pour convaincre le conseil élu qu'il s'agit d'une interprétation raisonnable de ses politiques.
- *Rapport de suivi externe* : preuve de conformité établie par un vérificateur, un inspecteur ou un juge externe et impartial qui, choisi par le conseil élu, lui fera directement rapport.
- *Rapport de suivi sur l'inspection ordonné par le conseil élu* : inspection de documents, d'activités ou de circonstances dirigée par le conseil élu, soit un test de conformité en matière de politiques.

Chaque année, la direction de l'éducation fournit aux conseillères et conseillers scolaires un calendrier de la présentation des rapports de suivi interne aux rencontres publiques du conseil pour l'année scolaire. L'évaluation en règle du rendement de la direction de l'éducation est faite à partir des rapports de suivi et repose sur l'atteinte des résultats établis dans les politiques et le respect des limitations qu'elles lui imposent.

Atteindre ses objectifs

Pour donner ses instructions à la direction de l'éducation il faut avant tout répondre aux questions suivantes : « Que peut accomplir notre organisation? Pour qui? Quels en sont les coûts? Cela en vaut-il la peine? » Le modèle de gouvernance axée sur les politiques parle de **résultats**, plutôt que de moyens, pour décrire ces réalisations. Dans le cadre d'approches de gouvernance traditionnelles, les conseils scolaires se sont surtout concentrés sur les **activités** que l'organisation mettrait sur pied, et non sur les **objectifs** qu'il fallait atteindre. Selon le modèle de gouvernance axée sur les politiques, les conseils scolaires doivent, pour être de bons leaders, comprendre que les services, les programmes et les programmes-cadres n'ont aucune valeur à moins de produire les **résultats** escomptés.

La fin ne justifie pas toujours les moyens

Bien que le fait de mettre l'accent sur les **résultats** soit une bonne tactique pour les leaders du conseil scolaire, ces derniers ne doivent pas oublier que les moyens qu'ils emploient leur sont imputables. On entend par **moyens** tous les aspects de l'organisation qui ne sont pas des résultats, notamment toutes les pratiques, méthodes, situations et conditions envisageables.

Pour les conseils scolaires qui appliquent une approche de gouvernance traditionnelle, des préoccupations justifiées concernant les moyens pris par l'administration pour atteindre ses objectifs peuvent entraîner de la microgestion et même de l'ingérence. Le modèle de gouvernance axée sur les politiques permet aux

conseils scolaires d'être responsables des pratiques et des situations du personnel, sans pour autant s'ingérer dans les tâches confiées à l'administration ou banaliser le rôle du conseil élu.

Dans le cas de NPSC, le conseil élu a défini les moyens qu'il juge inacceptables dans ses **politiques limitatives de la direction de l'éducation**. Il demande ensuite des données qui lui permettent de s'assurer que ces limites établies sont respectées. Ces interdictions ne dictent pas la façon de diriger de la direction de l'éducation, mais plutôt **la façon dont elle ne doit pas diriger**. Bien que formulées négativement, ces indications sont plutôt positives puisqu'elles impliquent ceci : si le conseil élu ne l'a pas interdit, vous pouvez le faire.

Pour améliorer l'efficacité du leadership de son conseil scolaire, le Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board se fie à quatre catégories de gouvernance axée sur les politiques :

- les politiques sur les résultats, les objectifs;
- les politiques prescrivant la gestion du conseil élu lui-même (processus de gouvernance);
- les politiques déterminant en quoi la gouvernance est liée à l'administration (relation entre le conseil élu et la direction de l'éducation);
- les politiques limitant la direction de l'éducation (limites de la direction).

Les conseillères et conseillers scolaires de NPSC souhaitent consacrer leurs efforts à la gouvernance, y compris à leur relation privilégiée avec les contribuables, pour veiller à ce que leurs objectifs et leur vision reflètent les valeurs de ces contribuables et entraînent des avantages tangibles pour les collectivités. Le modèle de gouvernance axée sur les politiques favorise le leadership stratégique et visionnaire des conseils scolaires, ainsi que l'amélioration continue du système.

Le cheminement de NPSC vers la gouvernance axée sur les politiques

Tout a commencé en 2004, avec l'élection d'un nouveau conseil et la nomination de nouveaux cadres supérieurs, dont la plupart avaient de deux à trois années d'expérience. Le conseil était alors un amalgame de nouveaux membres, de membres ayant une certaine expérience et de conseillères et conseillers chevronnés. Étant tout nouvellement formé, ce conseil débordait d'enthousiasme. Le NPSC venait également tout juste de mener à bien un processus de planification stratégique à l'échelle du conseil scolaire, dans le cadre duquel il avait défini une nouvelle vision, une nouvelle mission et une nouvelle image de marque.

Au même moment, le ministère de l'Éducation et le Partenariat en Éducation ont tenu un colloque sur la gouvernance; cela tombait à point, et la direction de l'éducation et la présidence du conseil y ont participé. Il y a eu d'excellentes présentations d'organisations du milieu de l'éducation et d'autres secteurs, des formations en cours d'emploi et des ateliers sur les principes de bonne

gouvernance. Tout ceci a grandement suscité l'intérêt de tous les membres du conseil élu lors de la rencontre de suivi. Leur intérêt et leur désir évident d'en apprendre davantage sur le modèle de gouvernance axée sur les politiques ont enclenché le mouvement – ils avaient leurs doutes, ils savaient que c'était prendre un risque, mais ils souhaitaient sincèrement en apprendre plus à ce sujet.

Un animateur formé en gouvernance axée sur les politiques, John Carver, a offert des formations en cours d'emploi aux membres du conseil élu et aux cadres supérieurs. Tous avaient lu son livre, *Boards That Make a Difference*, et ils ont appris les principes de base ainsi que les nombreux avantages de ce modèle facile à comprendre. Le cheminement vers la gouvernance axée sur les politiques a commencé « officiellement » en 2005, quand les quatre catégories de gouvernance axée sur les politiques ont été élaborées pour NPSC. À ce moment, la formation continue a débuté, les membres du conseil élu poursuivant leur propre formation continue annuelle grâce au soutien financier du conseil dédié à la gouvernance.

Conditions favorisant la transition vers une gouvernance axée sur les politiques

En se basant sur leur propre cheminement, le NPSC a relevé les conditions suivantes :

- une période de renouveau;
- un désir de prendre des risques, chez les membres du conseil élu, et de naviguer en eaux inconnues;
- une volonté d'apprendre de nouvelles choses et une ouverture à cet apprentissage;
- une fierté certaine à utiliser un bon modèle de gouvernance;
- la compréhension de la différence entre « responsabilité » et « imputabilité »;
- les cadres supérieurs étaient de nouvelles recrues, c'est pourquoi ils devaient s'habituer à un nouveau genre d'imputabilité et se préparer non seulement à fournir des preuves à l'appui de l'atteinte des buts du conseil scolaire, mais à en apprendre beaucoup plus sur leur conseil scolaire en faisant cela.

Membres du conseil élu convaincus

Les conseillères et conseillers scolaires ont accepté de s'engager dans cette aventure pour deux principales raisons :

- le **rendement assuré du conseil scolaire** et l'atteinte de leurs objectifs (résultats) grâce au suivi régulier du rendement de la direction de l'éducation et des cadres supérieurs;
- ils remplissent leur rôle de visionnaires en étant en **étroite relation avec les contribuables du conseil scolaire** ou la communauté des intervenantes et intervenants.

Le rôle des conseillères et conseillers est donc double : entretenir des liens avec les contribuables ou la communauté des intervenantes et intervenants et veiller à ce que l'organisation atteigne ses objectifs généraux évaluant le rendement de la direction de l'éducation.

La formation sur le modèle de gouvernance axée sur les politiques

Une composante essentielle du cheminement du conseil élu vers ce modèle de gouvernance réside dans le désir d'apprendre et la volonté de poursuivre le perfectionnement professionnel sur la bonne gouvernance. Voici un résumé des étapes de la formation :

- retenir les services d'un animateur (Carver) formé en la matière pour offrir des formations en cours d'emploi aux membres du conseil élu et aux cadres supérieurs;
- apprendre les principes de base;
- lire le livre de John Carver, *Boards That Make a Difference*;
- comprendre les nombreux avantages de ce modèle, sa simplicité et sa clarté dans la définition nette des rôles de chacun;
- établir, avec l'animateur, les quatre catégories de gouvernance;
- approuver le lancement du nouveau modèle en 2006, à la suite d'une année de formation continue;
- poursuivre la formation continue, montrer l'engagement du conseil élu dans sa propre formation grâce à l'enveloppe budgétaire sur la gouvernance et à **la formation en matière de gouvernance**. Il a fallu pour cela retenir les services d'un expert en gouvernance axée sur les politiques pendant environ quatre ans, lequel a offert de la formation, des rapports de formation mensuels, de la rétroaction sur les réunions du conseil, de la planification, des activités pour créer des liens avec les contribuables et des rapports de suivi à la direction de l'éducation. Ce processus mensuel régulier a permis la présence d'un observateur objectif qui accompagnait continuellement les membres du conseil élu et le personnel par ses commentaires, ses conseils et l'offre de perfectionnement professionnel, tout en contribuant sans cesse à améliorer notre façon de rédiger et de présenter nos rapports de suivi.

Les embûches potentielles

Comme dans tout processus de changement, NPSC a eu à éviter certains pièges dans son cheminement vers la gouvernance axée sur les politiques et en a tiré certains enseignements.

- Quand tout ne se passe pas comme prévu, chacun, au conseil, doit faire preuve d'une grande discipline, plus particulièrement la présidence et la direction de l'éducation, afin de ne pas revenir aux anciennes pratiques.

- Malgré la définition claire des rôles de chacun, et sachant que certaines facettes du conseil relèvent de la direction de l'éducation et des cadres supérieurs, comme les opérations, il est plus important que jamais que le conseil élu soit tenu au courant de ce qui se passe. Même si le conseil élu ne prend pas de décisions en la matière, et même s'il est un peu à l'écart du travail accompli, il est primordial qu'il comprenne les difficultés qui se présentent – afin d'offrir ses conseils et un avis externe – et les réussites du conseil scolaire.
- Ne vous lancez pas seuls dans cette aventure, faites appel à un animateur formé sur le modèle de gouvernance axée sur les politiques (nous avons choisi le meilleur représentant possible du modèle Carver). Cela comprend la formation, l'élaboration de nouvelles politiques de gouvernance et même un accompagnement régulier. Si vos connaissances sur la bonne gouvernance ne sont pas tenues à jour, il est facile de revenir aux vieilles habitudes.

Pensez aux résultats plus qu'aux « activités »

Le modèle de gouvernance axée sur les politiques décrit les réalisations comme des « résultats » et précise leur nature, leurs destinataires et leurs coûts. Dans le conseil scolaire de NPSC, ces résultats, ou énoncés de buts, sont clairement définis pour les élèves. Ils dressent essentiellement la liste des « attentes élevées en matière du profil d'une personne éduquée », l'une des caractéristiques des conseils scolaires performants selon Leithwood. Les objectifs et les résultats pensés pour les élèves de NPSC sont classés dans les catégories suivantes : **connaissances et habiletés, développement de la foi, comportements sains et positifs, responsabilité et respect pour la planète**. Les leaders du système font rapport du développement de ces objectifs et résultats aux conseillères et conseillers scolaires sur une base annuelle.

Les leaders du système doivent toujours être au fait de ce qui se passe dans les écoles et les salles de classe et s'assurer de disposer des données nécessaires pour évaluer et démontrer les résultats du travail accompli. À NPSC, ces données, présentées au conseil élu, viennent principalement des sources suivantes :

- office de la qualité et de la responsabilité en éducation (connaissances et habiletés);
- bulletins;
- accumulation de crédits dans des programmes liés à certains domaines;
- observations des enseignantes et enseignants dans le cadre de certaines initiatives et activités;
- la voix des élèves – activités et commentaires;
- enquêtes de fin de parcours en 8e et en 12e année (y compris les résultats concernant les comportements, la responsabilité, le respect, le développement de la foi et la justice sociale);
- sondages auprès de la direction d'école et du personnel enseignant;

- suivis lors de visites régulières des surintendances et de la direction de l'éducation dans les écoles, etc.

C'est par ce processus de suivi que les leaders du système comprennent et voient véritablement les réalisations des élèves et leur bien-être. Cela n'a rien à voir avec une liste de présence à des activités variées : l'accent est plutôt mis sur les résultats du travail accompli (grâce aux ressources allouées) et sur la démonstration de ces réalisations.

Établir des relations et créer des liens avec les intervenantes et intervenants

Les relations les plus importantes pour les conseils scolaires performants sont celles qui témoignent d'une bonne communication et d'une bonne collaboration. Dans un conseil scolaire dont la gouvernance est axée sur les politiques, les stratégies en matière de relations avec la collectivité et les intervenantes et intervenants qui contribuent le plus à améliorer les résultats des élèves sont celles qui se concentrent sur l'avenir. Pour que les objectifs de l'organisation pour l'avenir reflètent bien les valeurs des contribuables et entraînent des avantages tangibles pour la collectivité, les conseillères et conseillers scolaires se voient confier l'importante responsabilité de tisser des liens avec ceux-ci.

Les conseillères et conseillers scolaires et les cadres supérieurs du NPSC prévoient toujours la création de liens avec les contribuables sur un cycle de quatre ans. Au cours des quatre dernières années, des groupes de discussion ont rassemblé divers groupes d'intervenantes et intervenants, dont des partenaires de la communauté autochtone, des établissements d'enseignement postsecondaires, des parents, le Labour Market Group et des représentantes et représentants de la communauté catholique. Ces groupes de discussion offrent des possibilités de dialogue qui permettent au conseil élu d'obtenir des avis externes sur ses résultats et ses objectifs, grâce à des questions qui portent davantage sur le « quoi » que le « comment ». Voici quelques exemples de questions posées lors de séances de discussion :

- Quels sont, selon vous, les plus grands défis auxquels l'éducation catholique devra faire face dans les cinq à dix prochaines années?
- Si nous étions en 2025 et que nous faisons une rétrospective des dix dernières années, quels changements dus au travail du Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board aimeriez-vous constater?
- L'un des résultats ou objectifs (énoncés des buts) que cherche présentement à atteindre le conseil scolaire est celui-ci : « Les élèves ont les connaissances et habiletés propres à leur âge et à leur aptitude à apprendre qui leur permettront d'atteindre leur plein potentiel. » Comment le voyez-vous? Quels résultats concrets devraient être atteints pour respecter cet objectif?

- Quelles sont les valeurs et les habiletés que vous voudriez retrouver chez les élèves diplômés des écoles secondaires catholiques quand ils intègrent votre système d'enseignement postsecondaire?
- En quoi consiste la réussite des élèves au 21^e siècle?

Dans la quatrième année de chaque cycle de quatre ans, qui correspond à la dernière année du mandat du conseil élu en poste, les objectifs du conseil scolaire sont révisés d'après les données et les commentaires fournis par ses partenaires tout au long de son mandat. Ainsi, il y a toujours une approche de leadership stratégique derrière la création d'un avenir, pour le NPSC, qui reflète les valeurs des contribuables. Les relations solides reposent sur la confiance et le soutien, lesquels dépendent d'une influence et d'un engagement réels.

Conclusion

Les conseillères et conseillers scolaires et les cadres supérieurs ont travaillé avec zèle, au cours des dernières années, pour étudier le modèle de gouvernance axée sur les politiques et l'adapter à l'organisation. Depuis la mise en œuvre officielle de ce modèle en janvier 2006, le conseil élu a constaté que son adoption n'était que le début, et que le développement et l'amélioration de celui-ci serait un processus constant et une importante responsabilité des conseillères et conseillers et de la direction de l'éducation. Ils croient qu'il s'agit d'un pas de franchi vers l'excellence dans le processus de gouvernance lui-même, ainsi que pour les cadres supérieurs, et que cela doit être un signe distinctif d'un conseil scolaire en quête d'excellence.