

Point de vue des directions et des directions adjointes d'établissement du réseau scolaire public québécois sur la dynamique de prise de décision en contexte de crise au moment de la première vague de la COVID-19

Olivier Lemieux, Jean Bernatchez, et Anne-Michèle Delobbe
Université du Québec à Rimouski, campus de Lévis

Résumé

La crise de la COVID-19 représente une rupture susceptible d'avoir un impact structurant sur le système scolaire québécois. Quelle est la dynamique de prise de décision en contexte de crise au moment de la première vague de la COVID-19 au Québec, du point de vue des directions et des directions adjointes d'établissement ? Notre étude s'inscrit dans le champ théorique de l'analyse des politiques éducatives. La réalisation d'entrevues semi-dirigées avec douze directions et directions adjointes d'établissement scolaire public permet de saisir la dynamique de prise de décision en contexte de crise au moment de la première vague de la COVID-19 au Québec. Les résultats permettent de réfléchir aux dispositions législatives et réglementaires actuelles et potentielles facilitant le travail de gestion de crise des leaders scolaires. Ils permettent aussi d'observer une certaine insatisfaction des directions interrogées quant à leur rôle décisionnel au moment de la gestion de crise.

Mots-clés : gestion de crise en milieu scolaire, prise de décision, politique et administration scolaire, analyse des politiques éducatives, gouvernance scolaire, directions et directions adjointes d'établissement scolaire public

Introduction

Au fil de son histoire, le système scolaire du Québec a connu son lot de bouleversements (Proulx, 2018). Cela étant, bien plus qu'un bouleversement, la crise de la COVID-19 se présente comme un événement de rupture (Bessin, Bidart et Grossetti, 2010) et un accélérateur de changement susceptible d'avoir un impact structurant sur le système scolaire québécois. Les directions et les directions adjointes d'établissement scolaire figurent parmi les acteurs pivots de cette dynamique de changement accéléré, car elles mettent en œuvre localement les politiques de l'éducation et elles sont aussi légalement responsables de la gestion administrative et pédagogique de l'école (Bernatchez, 2018). Elles animent leur établissement et sont soumises à l'injonction d'y accueillir les parents et les membres de la communauté, selon les principes d'une gouvernance scolaire renouvelée (Ministère de l'Éducation du Québec, 2021). Or, en contexte pandémique, les directions et les directions adjointes sont aussi appelées à piloter des activités de gestion de crise. Ainsi, nous souhaitons dans cet article répondre à la question suivante : quel sens les directions et les directions adjointes d'établissement ont-elles donné à la dynamique de prise de décision en contexte de crise au moment de la première vague de la COVID-19 au Québec en considération des acteurs impliqués dans celle-ci ?

Dans la première partie de l'article, nous précisons le contexte dans lequel a pris forme le problème,

soit celui de la gestion de crise de la COVID-19 par les directions d'établissement au moment de la première vague, puis les théories, les concepts et les méthodes qui permettent de répondre à notre question. Notre démarche s'inscrit dans le champ théorique de l'analyse des politiques éducatives. Dans la deuxième partie, nous présentons les résultats de quelques questions posées à une douzaine de directions d'établissement au cours de l'été 2020, soit entre la première et la deuxième vague de la COVID-19 au Québec. Les réponses aux questions permettent de saisir le sens que les directions donnent alors à la dynamique de prise de décision en contexte de crise, et ce, en relation avec les principaux acteurs scolaires politico-administratifs, soit le ministre, la direction générale du centre de services scolaire et la direction d'établissement. Ces résultats sont ensuite discutés à partir d'éléments présentés dans le cadre théorique comme l'approche du « faire-sens » et l'approche cognitive des politiques éducatives.

Problématique

L'Institut national de la santé publique du Québec (INSPQ, 2021) dresse la ligne du temps de l'évolution de la crise de la COVID-19 en distinguant les événements des mesures mises en place. Un événement se produit dans un endroit et à un moment déterminé. Les événements recensés par l'INSPQ sont d'ordre épidémiologique. Les mesures sont des dispositions prises pour agir en fonction des événements. Les mesures considérées ici sont essentiellement des mesures de santé publique, mais il existe une panoplie d'autres mesures, par exemple de sécurité publique ou de soutien financier. Les mesures sont décrétées par les gouvernements québécois et canadien, voire par certains gouvernements locaux, selon leurs domaines de juridiction respectifs.

Un premier cas de COVID-19 est déclaré au Québec le 27 février 2020. La semaine de relâche scolaire commence deux jours plus tard, le 29 février. Cette tradition se traduit par un congé scolaire d'une semaine vers la fin de l'hiver. Elle occasionne une forte mobilité de la population, d'autant que les parents prennent aussi congé pour voyager en famille. Elle a comme conséquence d'accélérer la contamination. Le 11 mars 2020, les premières mesures de santé publique sont décrétées : isolement des voyageurs, interdiction de grands rassemblements et incitation au télétravail. Deux jours plus tard, le 13 mars, l'urgence sanitaire est déclarée. Des mesures de plus en plus strictes sont imposées les jours suivants : fermeture de lieux publics, dont les écoles (16 mars) et des commerces non essentiels (22 mars) ; confinement obligatoire des personnes âgées (23 mars) ; et distanciation physique et restriction des déplacements entre les régions (27 mars). Le nombre de cas franchit le cap des 10 000 le 7 avril 2020 et les 50 000 cas le 29 mai 2020. 5000 décès sont enregistrés le 8 juin 2020. À la suite de cette première vague de la COVID-19, qui prend officiellement fin le 11 juillet 2020, un déconfinement progressif se déploie.

En milieu scolaire, c'est d'abord la valse-hésitation. Le ministre de l'Éducation invite le personnel enseignant et les élèves à profiter d'un congé scolaire improvisé, mais il se ravise quelques jours plus tard en annonçant plutôt l'école à distance (INSPQ, 2021). L'accès inégal au matériel numérique pour l'enseignement à distance, ainsi que les différentes réalités familiales rendent difficile la poursuite des apprentissages en contexte de confinement au cours des premières semaines, voire des premiers mois de la crise sanitaire. Les écoles préscolaires et primaires hors de la grande région montréalaise sont toutefois réouvertes le 11 mai, mais ce n'est pas le cas des écoles secondaires où la formation à distance est maintenue jusqu'à la fin de l'année scolaire en juin, ainsi que de l'ensemble des écoles de la région métropolitaine de Montréal, à l'exception des écoles spécialisées. Le 16 juin, le ministre de l'Éducation annonce la réouverture de toutes les écoles à la rentrée de septembre 2020.

Dans le cas des mesures de santé publique, l'expertise de l'INSPQ est mise à contribution, mais c'est le gouvernement du Québec qui prend les décisions, conseillé par les experts de la santé publique. En contexte de crise, dans les phases aiguës, l'exécutif joue un rôle de premier plan. Les partis d'opposition et les députés sont invités plutôt à relayer l'information. Lorsque la crise entre dans des phases moins intenses, l'opposition et les médias sont enclins à remettre en question certaines mesures déployées. Dans ce contexte, un enjeu politique important est celui associé au rôle du Directeur national de santé publique (DNSP). Il est sur toutes les tribunes aux côtés du premier ministre (PM) du Québec, chef de l'État et de l'exécutif. Cela dit, quelle est la place du politique (polity) dans la définition des mesures de santé publique au Québec lors de la crise de la COVID-19 ? Le principe de la boîte noire, soit la représentation d'un système dont on essaie de saisir la dynamique, les logiques, les capacités et les pouvoirs internes (Fortier,

2017), s'applique ici. Notre enquête auprès des directions et des directions adjointes d'établissements permet cependant de lever le voile de la dynamique de prise de décision de cette boîte noire en milieu scolaire. Cette enquête avait comme objectif général d'identifier les rôles joués par les directions et les directions adjointes d'établissements dans le contexte de la crise de la COVID-19 et les responsabilités qu'elles ont dû assumer avec la collaboration des autres acteurs scolaires. Le présent article a pour sa part comme objectif de relever la perception des directions et des directions adjointes d'établissement à l'égard de la dynamique de prise de décision en contexte de crise au moment de la première vague de la COVID-19 au Québec. Alors que la gestion du changement planifié trouve une place importante dans les recherches en administration scolaire (Brabant, Bernatchez et Caneva, 2020; Girard, 2015; Colletterte, Lauzier et Schneider, 2013), la gestion du changement non planifié – ou « gestion de crise » – demeure très peu étudiée, particulièrement au Québec, dans le domaine de l'éducation. Plusieurs recherches dans d'autres disciplines (p.ex. administration des affaires et en sciences de la communication) se sont toutefois penchées sur cette question (Libaert, 2018; Bergamo, 2017; Heiderich, 2010). Eu égard à cela, il apparaît important d'enrichir les connaissances actuelles en administration scolaire au Québec en ce qui a trait à la gestion du changement non planifié.

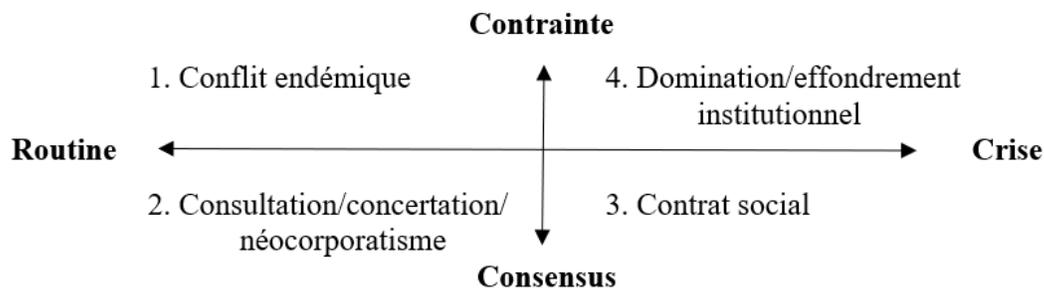
Cadre théorique

Dans le champ de l'analyse des politiques éducatives, l'action publique ou la politique publique est généralement comprise comme le produit d'un conditionnement complexe entre plusieurs éléments environnementaux (Jones et Norton, 2009). Dans cette perspective, l'action ou la politique doit être comprise comme « une décision unique ou un ensemble de décisions explicites ou implicites pouvant comporter des directives pour orienter les décisions futures, lancer ou retarder des actions ou guider la mise en œuvre de décisions antérieures » (Haddad et Demsky, 1995, p.18). Pour expliquer ce conditionnement complexe, plusieurs chercheurs ont aujourd'hui recours à ce qui est communément appelé le « cycle politique », lequel se découpe en plusieurs phases. Par exemple, le modèle popularisé par James Anderson (1990) et Charles Jones (1991) s'articule autour de cinq grandes phases : 1) l'apparition du problème ; 2) la formulation d'hypothèses ; 3) la prise de décision ; 4) la mise en œuvre ; et 5) l'évaluation de la mise en œuvre et l'amélioration de la politique (Bernier et Lachapelle, 2010). Dans cette perspective, la prise de décision représente l'étape charnière. En effet, les étapes précédant la prise de décision visent essentiellement à influencer celle-ci, alors que celles qui la suivent doivent la mettre en œuvre.

Pour mieux saisir la complexité des relations possibles entre les groupes et le gouvernement autour d'un problème politico-administratif exigeant une prise de décision, Hayward (1996, p.14) a proposé le modèle suivant (voir Figure 1) :

Figure 1

Quatre contextes de relations groupes-gouvernement



Selon ce modèle, la situation du conflit endémique (1) correspond à celle des groupes exclus du processus décisionnel et se trouvant en conflit permanent avec le gouvernement. La seconde situation (2) correspond plutôt à une façon harmonieuse et routinière de résoudre les problèmes politiques. La consultation apparaît ici comme la façon la moins lourde d'obligations pour les autorités, car elle garde les groupes à distance. À l'opposé, la concertation fait plutôt référence à une collaboration très

étroite, laquelle peut aussi bien se pratiquer à travers un réseau informel qu'à l'intérieur d'un lieu de concertation officiel et organisé. De l'autre côté du spectre, Hayward fait passer la situation de routine à la situation de crise, laquelle fait référence à une longue période de défaillance du processus politique. D'une part, nous retrouvons les « contrats sociaux » (3), qui font référence à des accords liés entre des groupes pour dépasser un état de crise. Les principes de ces accords sont habituellement rompus une fois la crise terminée. D'autre part, nous avons l'effondrement d'institutions importantes (4) conduisant habituellement vers un nouveau modèle de relations décisionnelles.

Enfin, les approches dites du « faire-sens » (*sensemaking*) et les approches cognitives offertes par l'analyse des politiques éducatives permettent de bien saisir le sens que donnent des acteurs à leurs actions à l'étape de la prise de décision ou au moment de la mettre en œuvre. D'abord, le « faire-sens » suggère de se pencher sur les acteurs individuels et collectifs en mobilisant des approches psycho-organisationnelles. À ce propos, Douglas Orton et Karl Weick (1990) ont proposé un modèle portant sur les dimensions symboliques et intersubjectives des organisations, considérées comme des constructions relationnelles amenant les acteurs à construire un ou des sens vis-à-vis d'un problème ou d'une situation. Dans cette perspective, les acteurs rendent donc une situation intelligible pour eux-mêmes (*sensemaking*) et pour les autres (*sensegiving*). Ainsi, ce modèle aborde l'interaction organisationnelle dans une perspective « par le bas » et il introduit une analyse des sens et des sources individuelles et sociales (Lessard, Desjardins, Schwimmer et Anne, 2008). Les approches cognitives se concentrent pour leur part sur les idées, les représentations ou les croyances. Elles sont issues d'un transfert conceptuel de la psychologie sociale et cognitive à la science politique. La « cognitivisation » des sciences politiques amène alors ses praticiens à reconnaître la nécessité de considérer les visions du monde, les cadres d'interprétation et les univers de sens s'exprimant et s'affrontant dans l'action publique. Grâce à ces approches, l'analyste tente de saisir la relation entre la transformation et le changement des représentations et de l'action politique, et ce, en appréhendant l'articulation et l'emboîtement des modes d'interprétation du monde comme les valeurs, les normes, les schèmes, les images et les raccourcis cognitifs (Marie, 2005).

Cadre méthodologique

Les données recueillies grâce aux entretiens semi-dirigés (Savoie-Zajc, 2009) avec les détenteurs d'enjeux (*stakeholders*) permettent de saisir le sens qu'ils ont donné à la dynamique de prise de décision en contexte de crise lors de la première vague de la COVID-19 au Québec. Les directions et les directions adjointes d'établissement nous apparaissaient comme des acteurs à privilégier pour mener des recherches sur les enjeux politiques, administratifs et pédagogiques de la gestion de crise en milieu scolaire, car elles sont responsables de veiller au respect des mesures sanitaires au sein des établissements scolaires et elles sont également responsables de s'assurer de la poursuite des activités éducatives. Elles sont également des actrices clés pour veiller au bien-être du personnel et des élèves. C'est pourquoi cette étude a été menée auprès de cette population.

Douze directions et directions adjointes d'établissement évoluant en enseignement obligatoire ont participé à la présente recherche. Notre étude porte sur la gestion de crise des directions du réseau scolaire public, puisque les directions du réseau privé composent avec une souplesse plus grande sur le plan politique et administratif, ce qui rend difficile la comparaison des expériences (Clément, 2014). Les directions de notre échantillon ont néanmoins des profils variés. Certaines évoluent dans des milieux culturellement homogènes, accueillant principalement des élèves d'origine franco-québécoise, et d'autres dans des milieux hétérogènes composés d'élèves issus de l'immigration ou de première génération. Certaines travaillent au sein de milieux socioéconomiques favorisés, alors que d'autres évoluent dans des milieux défavorisés. Cependant, bien que plusieurs précautions aient été prises pour assurer une certaine représentativité de l'échantillon, il est possible que les directions ayant participé aux entretiens soient davantage engagées dans leur travail que les directions *lambdas*. Le Tableau 1 présente un portrait socioprofessionnel des personnes participantes.

Tableau 1*Portrait des participants (n=12)*

Caractéristiques	Nombre de participants
Sexe	
Masculin	2
Féminin	10
Nature du poste occupé pendant la crise	
Direction	10
Direction adjointe	2
Nombre d'années d'expérience en direction d'établissement	
Moins de 5 ans	4
Entre 5 et 10 ans	3
Plus de 10 ans	5
Niveau scolaire de l'établissement dirigé *	
Primaire	10
Secondaire	3
École spécialisée	1

* : Certains participants sont à la direction de plusieurs écoles (n=2) ou à la direction d'une école spécialisée accueillant des élèves de 4 à 21 ans (n=1).

Le Tableau 2 présente, pour sa part, un portrait des caractéristiques des établissements scolaires dirigés par les personnes participantes.

Tableau 2*Portrait des établissements scolaires gérés par les directions scolaires selon le niveau scolaire de l'établissement (n=15)*

Caractéristiques	Primaire (n=10)	Secondaire (n=3)	Spécialisé (n=1)
Nature du milieu			
Rural	5	1	
Urbain et suburbain	5	2	1
Nombre d'élèves			
Moins de 250 élèves	5	2	
Entre 250 et 500 élèves	4	1	
Entre 501 et 750 élèves	2	0	
Plus de 750 élèves	0	1	
Réouverture des lieux physiques de l'établissement au printemps 2020			
Oui	7	0	
Non	4	4	

Comme le souligne Poupart (1997), l'entretien semi-dirigé est une porte d'accès à des réalités sociales qui sont difficilement appréhendables, mais qui peuvent être transmises à travers le jeu des interactions

sociales qu'implique l'entrevue. Selon Savoie-Zajc (2009), l'entretien semi-dirigé prend forme autour d'une interaction verbale guidée au rythme de l'interviewé sur un mode ressemblant à une conversation. Pour ce faire, il faut s'assurer d'une planification rigoureuse du protocole d'entretien (Savoie-Zajc, 2009). À cet effet, nous avons élaboré un guide d'entretien permettant d'atteindre les objectifs de la recherche, soit d'identifier les rôles joués par les directions et les directions adjointes d'établissement dans le contexte de la crise de la COVID-19 et les responsabilités qu'elles ont dû assumer avec la collaboration des autres acteurs scolaires. Plus spécifiquement, nous avons élaboré une grille de questions préliminaires à partir de différents éléments théoriques inhérents à la gestion de crise et à l'administration scolaire. Nous avons prétesté cette grille auprès des dirigeants des trois principales associations professionnelles regroupant des directions d'établissement scolaire : l'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES), l'Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE) et la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE). À la suite de ces prétests, nous avons effectué quelques modifications mineures à notre grille d'entretien consistant notamment à regrouper quelques sous-questions et à élaborer des questions de relance supplémentaires.

Les questions posées aux directions au moyen de notre enquête visaient à récolter des données autour de quatre grands éléments : 1) la compréhension de l'établissement scolaire et de son environnement ; 2) les pratiques de gestion de crise que la direction a déployées ; 3) sa perception à l'égard des rôles et des responsabilités des acteurs scolaires en temps de crise ; et 4) son avis en ce qui concerne la préparation des directions d'établissement à gérer des crises. Dans des publications précédentes, nous avons présenté les résultats issus des questions rattachées au deuxième élément (Lemieux, Bernatchez et Delobbe, 2020) et au troisième élément (Bernatchez, Lemieux et Delobbe, 2021). Pour le présent article, nous approfondissons notre analyse des résultats de quelques questions rattachées au deuxième élément, plus précisément celles interrogeant les directions sur le rôle joué et le rôle que devrait jouer le ministre, la direction générale du centre de services scolaire et la direction d'établissement en contexte de crise. Nous nous intéressons également aux résultats obtenus grâce à une question rattachée au quatrième élément, soit : « quels pouvoirs exceptionnels pourraient être prévus dans les textes législatifs et réglementaires pour permettre de mieux jouer le rôle de leader scolaire ? ». Cette question permet de relever d'autres informations à l'égard de leurs perceptions de la « ligne d'autorité », c'est-à-dire vis-à-vis de l'« aménagement des fonctions en vertu duquel l'autorité est exercée [dans une organisation] du sommet à la base par voie de délégation de pouvoirs » (Office québécois de la langue française, 1976) lors de la première vague de la COVID-19 au Québec.

Le recrutement des participants fut facilité grâce à la collaboration des trois principales associations professionnelles regroupant des directions d'établissement scolaire du réseau public, lesquelles ont diffusé l'appel à recrutement via leur infolettre. À la suite de l'appel à recrutement, plusieurs directions ont manifesté leur intérêt à participer au projet. Toutes les entrevues ont été réalisées au cours de l'été 2020 par le premier auteur, à distance via la plateforme de webdiffusion *Zoom*, en raison des contraintes sanitaires. Les entretiens ont duré en moyenne 90 minutes. Le contenu de tous les entretiens a été écouté via le *Lecteur multimédia* de Microsoft et synthétisé dans des fichiers textes sur des documents *Word* par le deuxième auteur et la troisième autrice. L'analyse a été réalisée au moyen d'une grille élaborée par les trois auteurs reprenant les grands thèmes de l'entretien de sorte à faire ressortir les représentations relatives aux enjeux politiques, administratifs et pédagogiques liés à la gestion de crise en milieu scolaire (voir Annexe A). Les résultats des observations ont ensuite été colligés par le premier auteur, puis discutés et validés par toute l'équipe. Cette analyse de contenu de type inductif consistait « à repérer des similitudes, soit des structures ou des scénarios (*patterns*) semblables, ou à identifier les différences [...] dans des situations proches mais non identiques » (Van der Maren, 2004, p. 248). Le devis de recherche a été autorisé par le Comité d'éthique de la recherche. Bien que rigoureux, ce protocole de recherche n'est pas sans limite, les participants pouvant à certains moments teindre leurs réponses en raison de la désirabilité sociale (Krumpal, 2013), et l'analyse des chercheurs pouvant elle aussi être teintée par des biais inconscients. Nous estimons néanmoins que le croisement des regards (plusieurs participants et plusieurs chercheurs) permet de diminuer ces risques et ces limites.

Résultats

En ce qui a trait au ministre, nous avons souligné dans un article précédent que « généralement, les directions sont insatisfaites du rôle joué par le ministre au cours de l'hiver et du printemps 2020 » (auteurs, 2021). Les extraits suivants permettent toutefois de mieux saisir les griefs qui lui sont adressés par les directions interrogées :

Il ne consulte pas assez ses directions d'école. Il se dit « terrain » parce qu'il a enseigné en 1995. Bout de viarge, ça a changé depuis le temps. Il n'est vraiment pas crédible quand il parle. (Participant 1)

Le rôle qu'il a joué ou qu'il devrait jouer c'est, de un, de ne pas tomber dans la microgestion. [...] Commencer à parler d'autobus, de récréations, d'horaires... Non ! Ça, c'est mon rôle à moi. [...] Laisse-moi gérer ma gang. Moi, je le connais mon milieu. (Participant 2)

Le rôle du ministre c'est d'informer les gens et certainement pas de faire de la microgestion. (Participant 3)

On avait l'impression qu'il ne savait pas ce qui se passait dans le milieu scolaire de Montréal. [...] Communiquer avec son personnel scolaire et non par les médias. S'il fait ça, juste ça, ça serait beaucoup, parce qu'il a vraiment soulevé l'hostilité. (Participant 4)

Je pense qu'il a manqué de liens directs. Honnêtement, à un moment donné, il aurait fallu qu'il fasse un méga Zoom à travers le Québec avec les gestionnaires. [...] À un moment donné, on se disait : « il le sais-tu ce qu'on vit pour vrai » ? (Participant 5)

Quand tu es patron, il faut que tu fasses en sorte que ton personnel soit consulté et considéré. Des fois tu dis : « c'est moi le patron et c'est ça qui est ça », mais si au préalable tu as consulté ton personnel et que tu l'as considéré et que des fois tu as dit : « ouin, là j'ai changé d'idée parce que votre idée a bien plus d'allure que la mienne » pis que tu es rassurant et bienveillant, ton personnel va te suivre. (Participant 10)

Ces extraits mettent en relief un sentiment partagé par les directions, soit celui de ne pas avoir été convenablement consultées et prises en compte au moment de la prise de décision, ce qui aurait conduit à une certaine impression de microgestion exercée par le ministre.

À l'inverse, les directions interrogées se montrent plutôt satisfaites du rôle joué par leur direction générale (DG) du centre de services scolaire. Les extraits suivants permettent de comprendre les éléments appréciés de leur part à l'égard de cet acteur pivot :

Notre DG est quelqu'un de très présent. Il est toujours là. [...] Il a poursuivi son rôle clé. [...] Il est vraiment au service de son monde. (Participant 1)

J'ai trouvé qu'elle avait un beau rôle rassembleur. [...] Elle donnait des directives claires, mais pas de microgestion. (Participant 3)

C'est le « nous » à [nom du Centre de services scolaire (CSS)]. On travaille beaucoup sur le collaboratif et tout ça. Ça a été ça : on va coconstruire. Notre DG a fait des sortes de « focus groups » avant le CCG [comité consultatif de gestion] en disant : « voici ce que je vais présenter au CCG, qu'est-ce que vous en pensez » ? J'en ai fait trois de ces petits « focus groups » là et j'ai fait : « wow ! Tabarouette ! Là j'ai l'impression que mon « input » est important » ! [...] J'ai beaucoup plus senti, dans les pratiques quotidiennes, comme gestionnaire, que oui là il y avait un « nous » et qu'il y avait de la collaboration, du codéveloppement. Ça, on l'a senti. Les « focus groups » avant les CCG, pour moi, c'était du codéveloppement. Mon DG, ça n'a

rien changé de ce qu'il voulait dire. Ça a juste peaufiné ses affaires. On lui disait : « attention quand tu vas aller là-dedans, ça va faire réagir les gens ». On sentait que le lendemain, quand il animait, il avait entendu ce qu'on lui avait dit. (Participant 5)

Notre DG a joué un rôle de leadership. Il a pris la peine de nous rencontrer chaque semaine, de nous donner de l'information, de nous écrire rapidement quand il en avait [...] Je l'ai senti très empathique à ce que nous vivions dans les écoles. Leadership, empathie et information. Lui, il l'avait. Il pourrait donner des cours à Monsieur Roberge. (Participant 7)

Mon DG, le rôle qui a joué, c'est un rôle de pont entre le ministre, le sous-ministre et les directions d'école. [...] Il a eu un rôle d'uniformisation des pratiques dans les écoles tout en donnant une marge de manœuvre dans les milieux. Il donnait des balises claires, mais laissait une marge de manœuvre. (Participant 9)

Ainsi, contrairement au ministre, targué de ne pas avoir convenablement pris en compte les directions au moment de la prise de décision et de s'être livré à une forme de microgestion, plusieurs des directions interrogées ont manifesté leur satisfaction du rôle joué par leur DG, lequel les consultait régulièrement avant de prendre ses décisions, s'assurait de donner un sens à ses directives et à celles du ministre, et assurait une certaine proximité avec celles-ci. D'ailleurs, l'une des rares directions interrogées à s'être montrée critique envers son DG soulignait l'absence de ces éléments :

Moi, je l'ai senti un peu trop déphasé des directions d'école. J'aurais aimé ça qu'il soit plus humain, plus centré, peut-être plus terre à terre pis moins prudent – dans un sens – avec nous autres. [...] Il ne prenait pas les questions. Je ne sentais pas qu'il y avait un échange réel. Il y avait une sorte d' « omerta ». On ne parle pas trop. On ne chiale pas trop. On ne va pas nuire à son plan de carrière. (Participant 4)

Notre enquête (Lemieux, Bernatchez et Delobbe, 2020) nous a déjà permis de repérer quelques principes d'action des directions d'établissement qui s'avèrent efficaces de leur point de vue, en situation de gestion de crise de la COVID-19. Le cinquième de ces principes, soit « trouver des solutions et prendre des décisions », concerne directement l'étape de prise de décision en contexte de crise. Ces résultats nous avaient d'ailleurs permis de relever deux styles de leadership en matière de gestion de crise, soit celui du « leader autoritaire » et celui du « rebelle créatif ». Alors que le premier estime que la situation d'urgence exige de prendre rapidement des décisions selon l'intérêt supérieur de la santé et de la sécurité des élèves et du personnel, le second préfère consulter constamment son équipe – par exemple en créant un « comité COVID-19 » ou en développant la créativité de l'équipe-école en matière de résolution de problèmes – afin de prendre les meilleures décisions possibles, d'éliminer les résistances et de rendre l'équipe imputable des décisions. Ces deux styles se rejoignent toutefois sur un élément très bien exprimé par le participant 5, soit celui voulant que la direction doive savoir déléguer :

Je pense que la direction d'école est la personne qui doit s'assurer que ce qui doit être fait soit fait par les bonnes personnes. Les directions d'école qui se brûlent, souvent, sont celles qui veulent tout faire. Il faut que tu apprennes à déléguer et à vérifier que la délégation fonctionne, mais tu ne peux pas tout faire toi-même. (Participant 5)

Interrogées sur leur appréciation de la « ligne d'autorité » au moment de la gestion de crise liée à la première vague de la COVID-19 au Québec, les directions d'établissement étaient invitées à réfléchir aux textes législatifs et réglementaires qui encadrent leur profession. Nous souhaitions plus précisément savoir si elles estimaient que des pouvoirs exceptionnels analogues à ceux offerts, par exemple aux directeurs de la santé publique, pouvaient être prévus dans les textes législatifs et réglementaires pour permettre de mieux jouer leur rôle de leader scolaire en contexte de crise. Les réponses obtenues sont alors mitigées. Parmi celles-ci, certaines directions ont carrément manifesté leur souhait de ne pas avoir plus de pouvoirs, car ceux-ci entraînaient plus de responsabilités. Une d'entre elles a même exprimé

L'importance de respecter la hiérarchie, particulièrement en contexte de crise :

Je pense qu'il faut faire attention à la hiérarchie et au respect des autorités décisionnelles. [...] Tu sais, une crise, c'est une crise. Ça ne va pas durer longtemps. Prends ta place. Prends-en pas nécessaire plus. Si tu penses que tu as l'idée qui va faire changer un enjeu important, vas le dire à la bonne personne [...], mais ne crées pas ta propre politique à l'interne. (Participant 8)

Les extraits suivants permettent toutefois de saisir quelques pistes d'action qui, sans nécessairement exiger des modifications législatives ou réglementaires, permettraient d'après elles d'obtenir plus de flexibilité et de leur octroyer une place plus importante en matière de prise de décision :

On a les mains liées. Faut faire ce que le gouvernement demande et le DG, mais le DG fait ce que le gouvernement demande. On n'a aucun rôle décisionnel pis les parents nous engueulent parce qu'ils pensent qu'on a tous les pouvoirs, mais on n'en a aucun. [...] Il y a des choses qui devraient être prises en compte selon l'environnement du milieu. Dans chaque milieu, il y a une réalité différente. Dans des milieux comme à [nom de la ville], où ils font des généralités, les choses ne sont pas toujours applicables. [...] Un droit de veto sur certaines choses. (Participant 1)

Dans un état de crise, il nous faut de la flexibilité, notamment dans le budget. [...] Au niveau des ressources humaines, qu'il n'y aille pas de restrictions des RH (ressources humaines). Des espaces possibles avec la municipalité : des liens directs sans avoir à passer par la commission scolaire. (Participant 2)

Il y avait plusieurs paliers de microgestion. Il y avait le ministre qui faisait quasiment de la microgestion à certains égards. [...] Après ça, tu as le directeur général qui disait : « nous autres, dans notre commission scolaire, on va faire ça comme ceci ». Après ça tu as le DGA [directeur général adjoint]... Là, à un moment donné, je pense qu'on est capables d'avoir de bonnes idées et qu'on connaît notre milieu. [...] Il y a plein de monde qui veut nous dire quoi faire alors que la personne qui connaît le mieux son milieu, c'est le directeur d'école. [...] Je pense qu'on devrait être capable d'avoir un peu de marge de manœuvre. (Participant 3)

Il faut qu'on sorte de l'organisation taylorienne de la tâche parce que ça, pour moi, c'est limitatif. (Participant 5)

Je ne suis pas quelqu'un, à la base, qui réclame des pouvoirs supplémentaires. Au niveau des ressources humaines, le fait que le ministre dit qu'il y a un décret qui donne des balises que l'on peut relocaliser et demander des tâches exceptionnelles, etc. Le décret se rend aux ressources humaines, mais les ressources humaines nous disent : « il y a un décret, mais non, vous ne pouvez pas leur demander encore de faire tant de choses ». Au niveau des ressources humaines, ça, c'était difficile. [...] Être plus flexible dans ce qu'on peut faire et ce qu'on peut demander. (Participant 11)

Essentiellement, ces extraits expriment le souhait d'avoir plus de marge de manœuvre à l'égard de l'application ou de la non-application des décisions prises par les paliers supérieurs. Elles expriment également celui de pouvoir décloisonner les budgets et les tâches du personnel scolaire.

Discussion

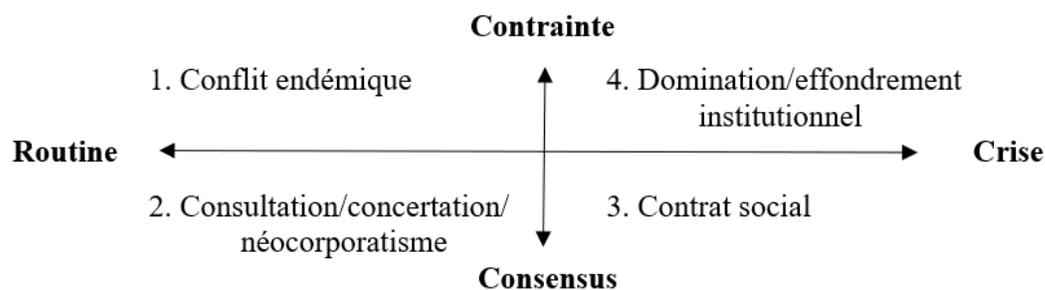
Si la prise de décision représente une étape charnière dans le « cycle politique », force est de constater qu'il en va de même en matière de gestion de crise. En fait, prendre une décision en temps de crise peut

s'avérer un exercice extrêmement complexe, périlleux et anxiogène. Parfois, une décision permettant de régler rapidement une crise présente des enjeux éthiques non négligeables ou des risques d'impacts susceptibles de provoquer de nouvelles crises autant – sinon plus – importantes que la crise originale. De plus, les décisions visent à régler les problèmes liés directement à la crise, mais doivent souvent aussi s'attaquer aux fragilités et aux dysfonctionnements causés par la crise pour permettre de retrouver un point d'équilibre et favoriser la sortie de crise (Heiderich, 2010). Or, notre enquête permet de mettre en relief une certaine insatisfaction de la part des directions interrogées en ce qui concerne le rôle décisionnel qui leur fut accordé au cours de la gestion de crise liée à la COVID-19 au Québec.

Pour mieux saisir la complexité des relations possibles entre le groupe et le gouvernement, nous avons présenté dans le cadre théorique le modèle développé par Hayward (1996, p.14) (voir Figure 2) :

Figure 2

Quatre contextes de relations groupes-gouvernement



Si, en temps normal (routine), les directions d'établissement – comme la majorité des acteurs scolaires évoluant à l'intérieur du réseau scolaire – évoluent d'ordinaire dans la deuxième situation d'écrite par Hayward (1996), soit celle où les problèmes sont d'ordinaire réglés de façon harmonieuse et routinière par l'entremise d'une consultation précédant la prise de décision ou d'une concertation, par exemple par la participation de ces acteurs au sein d'instances consacrées à la démocratie participative (Lemieux et Bernatchez, 2022). Or, l'urgence de prise de décision en contexte de crise sanitaire est venue interrompre ces pratiques routinières et court-circuiter la participation des directions au sein de ces instances décisionnelles. Si nous sentons d'abord l'installation d'un certain « contrat social » entre les autorités politiques et les acteurs scolaires – les acteurs scolaires reconnaissant que cette situation est inédite et qu'il faut laisser aux autorités le temps et l'espace pour s'adapter – en vue de dépasser un état de crise, le sentiment de ne pas être partie prenante de la prise de décision exprimé par plusieurs directions interrogées semble avoir interrompu à un moment la relation de consensus pour la voir basculer vers la relation de contrainte. C'est ce qu'expriment d'ailleurs ces deux directions :

Quand c'est rendu que les directions vont quasiment faire une rébellion... Pour voir ça, on est rendu loin. (Participant 4)

Pour que la FQDE sorte publiquement pour dire au ministre : « arrête » ! Moi, je ne me rappelle pas avoir vu une organisation de directions d'école sortir sur la place publique pour faire un stop à un ministre de l'Éducation. C'est majeur ça et à la base, c'est un problème d'information, c'est un problème de communication. (Participant 5)

Cela rejoint d'ailleurs les propos récoltés auprès des présidents d'associations réunissant les directions d'établissement selon lesquels :

le leadership en matière de gestion de crise appartient d'abord et avant tout aux directions d'établissement dans le milieu scolaire. Or, pour qu'elles puissent déployer efficacement ce leadership, le ministre et les directions générales doivent apprendre à les soutenir, sans intervenir. (Lemieux et Bernatchez, 2020)

Mais comment saisir ce positionnement et traduire les propos recueillis auprès des directions interrogées ? En adéquation avec les approches du « faire-sens » (*sensemaking*) et les approches cognitives, il est, d'après nous, possible d'expliquer cette position par l'intériorisation chez ces acteurs d'une valeur fondamentale agissant même ou devant agir – d'après eux – comme une norme, soit celle inhérente au principe de subsidiarité. Ce principe est très lié à une conception de l'organisation préconisant une décentralisation des pouvoirs. Il est par ailleurs mis particulièrement de l'avant par le ministre Roberge au moment de présenter et de défendre le projet de loi no 40 modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires. Plus précisément, il défend que les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité et en se rapprochant le plus possible des élèves (MEQ, 1997). En effet, mis à part le participant 8 qui a traduit une ferme conviction envers l'importance d'une hiérarchisation soutenue et respectée en matière de prise de décision en contexte de crise, les onze autres directions interrogées ont exprimé – à leur façon – leur attachement au principe de subsidiarité. Elles ont également exprimé leur regret d'observer que ce principe ne fut pas respecté en contexte de crise. C'est, d'après nous, ce que traduisent leurs propos lorsqu'elles regrettent de ne pas avoir été convenablement consultées au moment de la prise de décision ou lorsqu'elles affirment avoir été victimes de microgestion. C'est aussi ce qu'elles traduisent lorsqu'elles se montrent généralement satisfaites du rôle joué par leur DG ou quand elles défendent l'importance de savoir déléguer. C'est enfin ce qu'elles traduisent quand elles manifestent leur intérêt à se voir offrir plus de flexibilité et de marge de manœuvre lorsque vient le temps de devoir gérer une crise en milieu scolaire. Paradoxalement, la majorité ne souhaite toutefois pas obtenir plus de pouvoirs.

Conclusion

Le présent article visait à mieux comprendre le sens donné par les directions d'établissement à la dynamique de prise de décision en contexte de crise au moment de la première vague de la COVID-19 au Québec. Notre analyse a permis de mieux comprendre l'appréciation des directions interrogées de la « ligne d'autorité ». Alors que la déclaration de l'état d'urgence sanitaire a interrompu les relations routinières et le pouvoir politique, le sentiment de ne pas être convenablement consulté au moment de la prise de décision semble avoir conduit à la perte d'un certain consensus et à une perception de contrainte du point de vue des directions consultées. De plus, au moment de les questionner sur leur souhait d'obtenir plus de pouvoirs en contexte de crise, celles-ci ont souvent affirmé ne pas en vouloir davantage et simplement être en mesure de profiter de plus de marge de manœuvre. À notre avis, ce sentiment largement partagé traduit une intériorisation profonde de la part des directions interrogées du principe de subsidiarité, un principe faisant à la fois office de valeur et de norme au sens de Muller (2005). Ces résultats complètent ainsi nos travaux antérieurs sur le même thème à propos des pratiques de gestion de crise déployées par ces directions (Lemieux, Bernatchez et Delobbe, 2020), ainsi que sur leur perception à l'égard des rôles et des responsabilités des acteurs scolaires en temps de crise (Lemieux, Bernatchez et Delobbe, 2021). Ils permettent aussi – avec ces deux premières études – de contribuer au développement d'une littérature sur la gestion du changement non planifié ou « gestion de crise » propre au champ de l'administration scolaire. Enfin, au-delà des résultats inhérents à notre enquête, le présent article permet d'observer la pertinence de la mobilisation du modèle théorique d'Hayward (1996) sur les quatre contextes de relations groupes-gouvernement pour l'analyse des situations de crise dans le milieu scolaire.

Bibliographie

- Anderson, J. (1990). *Public Policy Making: An Introduction*. Boston : Houghton Mifflin.
- Bergamo, L. (2017). *Communication de crise et systèmes d'alerte siconumériques : de nouveaux outils pour répondre aux attentes des publics en situation de crise ?* (mémoire de maîtrise en communication, UQAM).
- Bernatchez, J., Lemieux, O. et Delobbe, A.-M. (2021). La gestion de la crise pandémique de la covid-19 par les directions d'établissements scolaires du Québec : pratiques, enjeux et apprentissages. *Annales de l'Université de Craiova*, 43(1), 7-22.
- Bernatchez, J. (2018). Le travail accéléré : le cas des directions d'établissements du Québec. Dans N. Aubert (dir.), *@ la recherche du temps* (407-410). Paris : ÉRÈS.

- Bernier, L. et Lachapelle, G. (2010). L'étude des politiques gouvernementales. Dans L. Bernier, G. Lachapelle et S. Paquin (dir.), *L'analyse des politiques publiques* (9-35). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Bessin, M., Bidart, C. et Grossetti, M. (dir.) (2010). *Bifurcations. Les sciences sociales face aux ruptures et à l'évènement*. Paris : La Découverte.
- Brabant, C., Bernatchez, J. et Caneva, C. (2020). *La gestion du changement à l'école. Petit manuel à l'intention des cadres scolaires*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Clément, L. (2014). La gestion d'un établissement d'enseignement privé québécois : Réflexion centrée sur l'organisation du travail des directeurs-trices. *Canadian Journal for New Scholars in Education - Revue Canadienne des Jeunes Chercheur(e)s en Éducation*, 5(2), p. 82-91.
- Collerette, P., Lauzier, M. et Schneider, R. (2013). *Le pilotage du changement*, 2^e édition. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Fortier, I. (2017). Compte rendu d'Anne Révillard (2016), *La cause des femmes dans l'État. Une comparaison France-Québec*, Fontaine : Presses universitaires de Grenoble. *Recherches sociographiques*, 58(1), p. 200-201.
- Girard, M.-A. (2015). *Le changement en milieu scolaire québécois. C'est possible*. Repentigny : Éditions Reynald Goulet.
- Haddad, W. et Demsky, T. (1995). *Le processus de planification et de formulation des politiques d'éducation*. Paris : UNESCO.
- Hayward, J. (1996). Groupes d'intérêt, pluralisme et démocratie. *Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, (79), 5-19.
- Heiderich, D. (2010). *Plan de gestion de crise*. Malakoff : Dunod.
- Institut national de la santé publique du Québec (INSPQ) (2021). *Ligne du temps COVID-19 au Québec*. <https://mobile.inspq.qc.ca/covid-19/donnees/ligne-du-temps>
- Jones, C. (1991). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey : Brooks/Cole.
- Jones, B. et Norton, P. (2009). *Politics UK*. London : Routledge.
- Krumpal, I. (2013). Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review. *Qual Quant*, 47(4), 2025–2047.
- Lemieux, O. et Bernatchez, J. (2022). *La gouvernance scolaire au Québec : histoire et tendances, enjeux et défis*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Lemieux, O. et Bernatchez, J. (2020). COVID-19 et gestion de crise en milieu scolaire : apprendre à soutenir, sans intervenir. *Bulletins du GRIDE*, 2(2), [en ligne] https://www.gride-qc.ca/wp-content/uploads/2020/08/Bulletin_gride_V2N2_17.08.2020-Final-2.pdf
- Lemieux, O., Bernatchez, J. et Delobbe, A.-M. (2020). *Gestion de crise sanitaire en milieu scolaire : Recueil de pratiques rapportées par 12 directions d'établissement*. Québec, Québec : Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec. [en ligne] http://www.ctreq.qc.ca/wp-content/uploads/2020/12/CTREQ-Gestion-de-crise-sanitaire-en-milieu-scolaire-34832_v3.pdf
- Lessard, C., Desjardins, P.-D., Schwimmer, M. et Anne, A. (2008). Les politiques et les pratiques en éducation : Un couplage problématique. *Carrefours de l'éducation*, 25(1), 155-194.
- Libaert, T. (2018). *Communication de crise*. Paris, France : Pearson.
- Marie, J.-L. (2005). L'ouverture croissante de la science politique à la psychologie sociale. *Hermès*, 41(1), 141-149.
- Ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) (1997). *Prendre le virage du succès : plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) (2021). *Gouvernance scolaire*. Récupéré de <https://www.quebec.ca/education/prescolaire-primaire-et-secondaire/gouvernance-scolaire/> (15 février 2021).
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187.

- Poupart, J. (1997). L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques. Dans J. Poupart et al. (dir.), *La recherche qualitative : Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (251-272). Montréal : Gaëtan Morin éditeur.
- Proulx, J.-P. (2018). *Le système éducatif du Québec et la profession enseignante*. Montréal : Chenelière Éducation.
- Office québécois de la langue française (1976). *Ligne d'autorité*. https://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=17494946
- Orton, J. D. et Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.
- Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier, dir., *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données* (337-360). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Van der Maren, J.-M. (2004). *Méthodes de recherche pour l'éducation. Éducation et formation. Fondements* (2^e édition). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Annexe A

Section 1 : les rôles et les responsabilités des acteurs en temps de crise

<i>Rôles du ministre</i>
<i>Rôles du directeur général de la commission scolaire</i>
<i>Rôles des directions d'établissement</i>
<i>Rôles des enseignants</i>
<i>Rôles du personnel de soutien</i>
<i>Rôles de la communauté</i>
<i>Rôles des parents</i>
<i>Rôles des élèves</i>
<i>Rôles des autres acteurs</i>

Section 2 : les pratiques de gestion de crise

Pratiques de gestion budgétaire et financière

Pratiques de gestion des ressources humaines

Pratiques liées au leadership

Pratiques liées à la planification des activités

Pratiques liées aux communications

Traitement d'enjeux éthiques

Pratiques pouvant avoir un effet durable

Pouvoirs exceptionnels

Ressources supplémentaires

Savoirs, savoir-faire et savoir-être