

# CONVERGENCE PANCANADIENNE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES : UNE ANALYSE



**RECAP** This article is an attempt to explain the recently observed “pancanadian” policy convergence phenomenon in K-12 education. After defining the policy convergence phenomenon, it presents the principal agents of this convergence and the convergence mechanisms they mobilized. The number of identified agents, the width of the convergence mechanisms they mobilized and of the themes that were shared all support the idea of the establishment of a “pancanadian framework” in K-12 educational policy.

Pourquoi les politiques en éducation de base (M-12) se ressemblent-elles de plus en plus au Canada?¹ Depuis quelques années déjà, plusieurs observateurs ont remarqué une certaine « convergence pancanadienne » de ces politiques. À cet effet, Lessard et Brassard parlent d'une « relative » convergence pancanadienne des politiques éducatives des provinces et des territoires, « notamment en matière de curriculum et d'évaluation »². De son côté, Levin a souligné de fortes ressemblances dans l'évolution actuelle des politiques éducatives des différentes provinces et territoires, et ce, dans plusieurs domaines : gouvernance, contrôle du financement, évaluations standardisées des apprentissages, resserrement des curriculums et statut des enseignants³. D'autres observateurs relèvent l'émergence de nombreux thèmes « pancanadiens » en éducation (tels que les politiques fiscales et le financement, l'« accountability », le curriculum, la gouvernance, les relations de travail, le libre choix de l'école, l'éducation des autochtones, l'équité sociale, la professionnalisation et la déprofessionnalisation de l'enseignement)⁴. Mais comment expliquer cette relative convergence « pancanadienne » des politiques éducatives dans le contexte fédératif canadien où l'éducation de base est de compétence provinciale?

### CONVERGENCE DES POLITIQUES?

On définit le phénomène de convergence des politiques comme étant « tout accroissement dans la similarité entre une ou plusieurs caractéristiques d'une certaine politique [...] à travers un ensemble donné de juridictions politiques [...] sur une période de temps »⁵. En fait, cinq principaux mécanismes sont au cœur du phénomène de convergence. Ils sont présentés au tableau 1.

Pour répondre à la question posée d'entrée de jeu, un travail d'identification, de classement et de description des organisations susceptibles d'agir sur cette « relative » convergence pancanadienne des politiques éducatives a d'abord été réalisé⁷. Les mécanismes de convergence mobilisés par ces organisations ont ensuite été identifiés. Finalement, les principaux thèmes privilégiés par ces organisations à travers leurs actions et discours ont été dégagés, et ce, afin de les comparer avec les thématiques où une convergence « pancanadienne » avait été observée dans les écrits.

### LES ORGANISATIONS IDENTIFIÉES

Deux associations généralistes (l'ACE et l'ACELF) rassemblent un spectre élargi d'intervenants autour de thématiques diversifiées, dont plusieurs sont en lien avec des convergences « pancanadiennes » observées dans les politiques éducatives. Ces dernières forment de véritables aires de communications interprovinciales, à l'intérieur desquelles peuvent opérer l'ensemble des sous-mécanismes de convergence associés à ces communications (*prise de leçon, émulation, résolution interprovinciale de problèmes, promotion pancanadienne de politiques*).

Un nombre important d'associations/fédérations « pancanadiennes » de parties prenantes font aussi la promotion, à l'échelle transnationale, de modèles de politiques qui répondent aux problématiques, besoins et aspirations de leurs membres. Qui plus est, à travers leurs actions et discours, ces organisations couvrent un éventail élargi de thématiques, dont plusieurs sont en lien avec des convergences « pancanadiennes » observées dans les politiques éducatives des provinces et territoires. Par ailleurs, les moyens d'intervention limités de plusieurs de ces organisations réduisent leur capacité de diffusion⁸. Ces agents sont donc souvent considérés comme ayant un rôle plutôt mineur dans le phénomène de convergence des politiques éducatives.

Plusieurs *think tanks* interviennent également dans les débats sur les politiques éducatives. À travers la diffusion de recherches et d'argumentaires, ces *think tanks* participent activement à la promotion « pancanadienne » de modèles de politiques éducatives. Les *think tanks* varient considérablement en termes de taille, de structure, de portée et d'importance politique. Certains se disent non partisans ou non idéologiques. Ceux-ci adoptent alors une perspective scientifique ou technique au regard de problèmes économiques et sociaux. D'autres prennent des perspectives ouvertement partisans ou idéologiques. Cette diversité se retrouve parmi les *think tanks* identifiés:



**TABLEAU 1 Mécanismes de convergence des politiques<sup>6</sup>**

Mécanismes	Origine	Réponse
Imposition	Demande ou pression politique	Soumission
Harmonisation internationale	Obligation légale à travers des lois internationales	Conformité
Compétition régulatrice	Pression compétitive	Ajustement mutuel
Communication transnationale:		
Prise de leçon	Pression issue d'un problème	Transfert d'un modèle en provenance d'ailleurs
Résolution transnationale de problèmes	Pression issue d'un problème parallèle	Adoption d'un modèle communément développé
Émulation	Désir de conformité	Copie d'un modèle largement utilisé
Promotion internationale de politiques	Pression de légitimité	Adoption du modèle recommandé
Résolution indépendante de problèmes	Pression issue d'un problème parallèle	Réponse indépendante similaire

certains s'intéressaient aux politiques publiques en général et aux politiques éducatives de manière subsidiaire (C.D. Howe, Fraser, Conference Board, CCPA) alors que d'autres s'intéressaient spécifiquement au champ de l'éducation (SAEE, CCA). Or, les premiers ont davantage tendance à prendre une perspective plus idéologique (c'est particulièrement le cas avec l'Institut Fraser et le CCPA), et les deuxièmes, une perspective plus scientifique.

Idéologiques ou scientifiques, ces think tanks font tous la promotion « pancanadienne » de modèles de politiques, dont ils appuient la légitimité à travers la production ou la diffusion de recherches, plus particulièrement des études de cas qui mettent en exergue les « bonnes pratiques ». Les think tanks couvrent un éventail élargi de thématiques, dont plusieurs sont en lien avec des convergences « pancanadiennes » observées dans les politiques éducatives des provinces et territoires.

## LA PRÉSENCE DE NOMBREUSES ORGANISATIONS TÉMOIGNE DE LA

## MISE EN PLACE D'UN CADRE PANCANADIEN OÙ DIVERS MÉCANISMES

## DE CONVERGENCE SONT MOBILISÉS.

Par ailleurs, certains think tanks ont développé des instruments utilisant différents indicateurs permettant de mesurer la « performance » d'une école, voire d'une région ou d'une province. C'est le cas du bulletin des écoles de l'Institut Fraser et de l'indice d'apprentissage du CCA. Ces instruments ont pour effet secondaire de créer une compétition entre ces dernières, ce qui peut également agir sur la convergence des pratiques et politiques éducatives à travers un mécanisme de compétition régulatrice.

Plusieurs **associations de provinces**, à portée pancanadienne (CMEC) ou à portée plus régionale (CAMET, WNCP), visent la recherche conjointe de solutions à des problèmes communs. Ces organisations favorisent la convergence des politiques éducatives par la résolution interprovinciale de problèmes. Certaines de ces initiatives ont même mené à la mise en place d'une harmonisation interprovinciale, particulièrement notable dans le cas des programmes d'études. De son côté, le CSCE, qui est le consortium formé entre le CMEC et *Statistique Canada*, favorise une compétition régulatrice entre les provinces à travers son programme des indicateurs pancanadiens de l'éducation qui fournit des données permettant de comparer la performance des provinces et territoires. Il en est de même pour les programmes d'évaluation des résultats des élèves, gérés, en partie, par le CMEC (PISA-PIRS-PPCE). Ainsi, ces organisations sont probablement les agents les plus importants de la convergence « pancanadienne » des politiques éducatives.

En plus d'être un agent d'une certaine convergence « pancanadienne » des politiques éducatives, le CMEC agit également comme courroie de transmission et participe à l'évolution des idées qui circulent au sein des organisations internationales qui se penchent sur l'éducation (plus particulièrement l'OCDE et l'UNESCO). Ce faisant, le CMEC participe à des mécanismes de convergence des politiques éducatives opérant à l'échelle mondiale.



La participation du **gouvernement fédéral** dans l'éducation est fortement limitée par la constitution du pays. Cela n'empêche pas ce dernier d'y intervenir, non sans ambiguïtés. Bien que l'effort du gouvernement fédéral se fasse surtout sentir par un appui financier à l'éducation post-secondaire et dans la formation de la

main-d'œuvre, celui-ci intervient également dans l'éducation de base. D'abord, il est à noter qu'une partie des transferts de paiements fédéraux est en principe destinée à celle-ci. L'éducation des autochtones vivant sur les réserves, du personnel des forces armées et de la garde côtière (et de leur famille) et des personnes incarcérées dans le système pénitencier fédéral, est également sous sa responsabilité. Il intervient aussi, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, par un financement considérable de l'enseignement des langues officielles, par l'entremise des programmes de langues officielles de *Patrimoine Canadien*. Aussi, par le programme *RESCOL* (Industrie Canada), le gouvernement fédéral finance et favorise de manière importante le développement et l'utilisation des technologies d'information et de communication (TICs) dans les écoles. Enfin, à travers les actions des *Relations académiques internationales* du *Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, le gouvernement fédéral favorise l'internationalisation, de même que la promotion et la commercialisation à l'étranger de l'éducation canadienne.

Cette ambiguïté du rôle du gouvernement fédéral en éducation se fait également ressentir au plan de l'influence qu'il peut avoir sur le phénomène de convergence des politiques. En effet, l'intervention du gouvernement fédéral s'articule surtout à travers le financement qu'il apporte à diverses initiatives. Ce financement pourrait être un puissant moteur de convergence dans la mesure où il engendrerait une « *imposition conditionnelle* ». Cependant, à ce jour, peu de conditions ont été posées pour ce financement, et les provinces, à travers diverses ententes, ont réussi à maintenir une grande autonomie dans l'utilisation qu'elles font des fonds fédéraux destinés à l'éducation de base.

Par ailleurs, il est difficile de cacher l'intérêt du gouvernement fédéral pour les indicateurs. En effet, à travers la participation de *Ressources humaines et Développement des compétences Canada* et de *Statistique Canada* dans la gestion du programme PISA, et à travers la participation de *Statistique Canada* au sein du CSCE, le gouvernement fédéral collabore activement au développement de données pancanadiennes permettant de comparer la performance des provinces et territoires en matière d'éducation de base, favorisant ainsi une compétition régulatrice entre ces dernières.

## RÔLE FONDAMENTAL DES INDICATEURS ET DE LA RECHERCHE

Les mécanismes de convergence déployés par ces organisations sont rarement de nature coercitive. En effet, en grande majorité, elles ne mobilisent que certains mécanismes de communication interprovinciale, particulièrement la promotion « pancanadienne » de modèles de politiques et la résolution « interprovinciale » de problèmes. Dans cette



perspective, les indicateurs (que ce soient des indicateurs de système ou des indicateurs de performance) et la recherche (plus particulièrement la recherche évaluative et les études des pratiques et modèles jugés exemplaires, les « *best practices* »), deviennent, avec les outils de diffusion, des éléments indispensables de cette convergence. Cette réalité n'est pas étrangère au fait que la plupart de ces organisations produisent, ou du moins diffusent des résultats de recherche afin d'appuyer leurs discours et leurs interventions; que certaines d'entre-elles ont développé leurs propres indicateurs; et qu'à l'échelle pancanadienne, le développement et le contrôle des principaux indicateurs est un enjeu de négociation important entre le gouvernement fédéral et les provinces, comme en témoigne la mise en place des consortia fédéral-CMEC que sont PISA et le CSCE.

### IMPORTANCE DES LIENS ENTRE LES ORGANISATIONS

Il arrive fréquemment que pour augmenter leur influence ou pour partager des ressources, diverses organisations s'associent. Il arrive également que plusieurs organisations se rassemblent pour apporter des solutions à un problème criant. Par exemple, dans le dossier de l'éducation des autochtones, on note une étroite collaboration entre l'APN et le gouvernement fédéral, à travers son *Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*. De même, dans le dossier de l'éducation des francophones minoritaires, où l'on a pu constater, ces dernières années, l'émergence d'une véritable « communauté épistémique » composée des membres de plusieurs organisations dont le CNPF, la FNSCF, la FCEE, l'ACELF, le CMEC et le gouvernement fédéral à travers l'intervention de *Patrimoine canadien*. Ainsi, le réseautage entre organisations apparaît comme un des plus puissants leviers de convergence.

### UNE OU DES CONVERGENCES?

Doit-on parler d'une convergence « pancanadienne » ou devrait-on plutôt parler de convergences pancanadiennes? En effet, la présence d'associations de provinces dans l'est et dans l'ouest du pays, celle de plusieurs organisations représentant uniquement les anglophones, les francophones minoritaires ou les autochtones, favorisent des convergences plus poussées à l'intérieur de ces sous-ensembles. Cette réalité n'est guère surprenante, les similarités aux plans institutionnel, culturel et socioéconomique agissent comme facteurs facilitant le phénomène de convergence des politiques. Par ailleurs, ces facteurs expliqueraient-ils la faible représentation du Québec, et plus particulièrement du Québec francophone, dans les différentes organisations identifiées, et par conséquent, dans le phénomène de convergence « pancanadienne » des politiques éducatives?

### CONCLUSION

La présence de nombreuses organisations dont le discours et les actions ne sont pas étrangers à la convergence des politiques en éducation de base témoigne de la mise en place d'un cadre « pancanadien » où divers mécanismes de convergence sont mobilisés. Toutefois, ces mécanismes reposent davantage sur des processus de partage d'informa-

The EDUCATION SAFETY ASSOCIATION of ONTARIO



L'ASSOCIATION ONTARIENNE Pour la SECURITE en EDUCATION

**ESAO**

**Apprentissage en ligne,  
Ressources Web,  
Disques compact interactif,  
Vidéos et manuels**



Manuel de référence

**Livre De Ressources Pour Le Travail En Isolement**



**SIMDUT**



PROGRAMME D'ORIENTATION PROFESSIONNELLE EN MILIEU DE TRAVAIL



Manuel de référence

**Prevention de la Violence en Education**



Manuel de référence

**Livre De Ressources Pour Le Travail En Isolement**





**SLIPS AND FALLS AND GLISSADES, FAUX PAS ET CHUTES**



Manuel de référence

**Directeurs d'école diligents et raisonnables**



Manuel de référence

**Composer avec une personne difficile ou colérique**



**La violence au travail**  
(Le problème qui dégenère)

**Visitez notre site Web pour des listes gratuites de vérification interactives sur la violence, des affiches Simdut et des feuillets d'information.**

**www.esao.on.ca esao@esao.on.ca sans-frais 1-877-732-3726**

tion entre organisations que sur des processus de coercition.

Mais y aura-t-il bientôt un resserrement? Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a mis en oeuvre des initiatives législatives de plus en plus directives depuis la fin des années 50, dont la dernière en liste est le *No Child Left Behind Act* adopté en janvier 2002. À cet effet, il est à noter que le Canada n'a toujours pas vécu d'événement-choc, à l'instar de ce qu'ont été pour les Américains, le lancement, par les soviétiques, du Sputnik en 1957 ou le dépôt du rapport *Nation at risk* au début des années 1980. Ces événements-chocs ont eu un impact considérable sur la psyché collective américaine et ont permis de pleinement légitimer l'intervention du gouvernement fédéral dans le champ de l'éducation de base. La population et les gouvernements des provinces canadiennes sont-ils prêts à laisser le gouvernement fédéral avoir une plus grande influence sur l'orientation des politiques éducatives, en échange d'un financement accru de leur système d'éducation de base (*imposition conditionnelle*)? En attendant la réponse à cette question, le gouvernement fédéral devra continuer à développer des moyens indirects d'influencer celles-ci, la création et le financement du CCA en étant le dernier exemple. |

**DAVID D'ARRISSO** est candidat au doctorat en administration de l'éducation au Département d'administration et fondements de l'éducation de l'Université de Montréal. Il est étudiant-chercheur au Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (CRIFPE).

**CLAUDE LESSARD** est professeur titulaire au Département d'administration et fondements de l'éducation de l'Université de Montréal. Il est titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur le personnel et les métiers de l'éducation et membre du bureau de direction du Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (CRIFPE).

Notes

- 1 Ce texte témoigne de constats issus d'une étude réalisée dans le cadre du programme de recherche *Évolution actuelle du personnel de l'enseignement primaire et secondaire au Canada*, financé par le Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada. Voir [www.teachcan.ca](http://www.teachcan.ca)
- 2 Lessard, C. et Brassard, A. (2006). La « gouvernance » de l'éducation au Canada : tendances et significations. *Éducation et société*, 18(2), p.188.
- 3 Levin, B. (2005). *Governing education*. Toronto : University of Toronto Press.
- 4 Chan, Fisher et Rubenson (à paraître). Conclusion. In Chan, Fisher et Rubenson (dir.), *Canadian Educational Policies (1990-2003)*. UBC : CHET et Université de Montréal : Teachcan.
- 5 Knill, C. (2005). Introduction : Cross-national policy convergence : concepts, approches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), p. 768.
- 6 Tableau tiré de Holzinger, K. et Knill, C.

(2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), p. 780 (trad. libre).

7 Organisations retenues :

**Associations généralistes :**

- Association canadienne d'éducation (ACE)
- Association canadienne d'éducation de langue française (ACELF)

**Associations/fédérations de parties prenantes :**

- Canadian Association of School Administrators (CASA)
- Canadian School Boards Association (CSBA)
- Canadian Association of Principals (CAP)
- Commission nationale des parents francophones (CNPF)
- Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (FCEE)
- Canadian Home and School Federation (CHSF)
- Assemblée des premières nations (APN)
- Fédération nationale des conseils scolaires francophones (FNCSF)

**Associations de provinces et consortium :**

- Conseil atlantique des ministres de l'Éducation et de la Formation (CAMEF)
- Conseil des ministres de l'éducation (Canada) (CMEC)
- Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation (CSCE)
- Western and Northern Canadian Protocol for Collaboration in Basic Education (WNCP)

**Think Tanks :**

- Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA)
- Conference Board of Canada (CBC)
- Conseil canadien sur l'apprentissage (CCA)
- Fraser Institute
- C.D. Howe Institute
- Society for the Advancement of Excellence in Education (SAEE)

**Le gouvernement fédéral du Canada**

- 8 Exception faite de la FCEE, organisation bénéficiant de ressources, et, surtout, d'une influence, largement supérieures aux autres organisations composant cette catégorie.