

# Vers une convergence pancanadienne des politiques éducatives? Une analyse des agents et des mécanismes à l'oeuvre

*David D'Arrisso & Claude Lessard*  
*Département d'administration et de fondements de*  
*l'éducation*  
*Université de Montréal*

Cet article analyse la convergence pancanadienne des politiques observée depuis quelques années dans le champ de l'éducation de base (M-12). Pour la période de 2000 à 2005, nous avons identifié les principaux agents de cette convergence, les mécanismes de convergence mobilisés par ces derniers et les principales thématiques qui se dégagent de leurs discours et de leurs actions. La multiplicité des agents, l'ampleur des mécanismes de convergence et l'éventail des thématiques soutiennent l'hypothèse de l'institutionnalisation d'un « régime » pancanadien dans les politiques d'éducation de base (M-12).

Mots clés: politiques éducatives, convergence, agents, mécanismes, influence

This paper analyses the recently observed pan-Canadian convergence in K-12 educational policy. We identified, for the period from 2000 to 2005, the principal agents of this convergence, the mechanisms they used, and the principle themes emerging from their discourse and actions. The number of agents, the breadth of the convergence mechanisms and the range of shared themes support the hypothesis that a pan-Canadian approach in K-12 educational policy is being institutionalized.

Key words: educative policies, convergence, agents, mechanisms, influence

## INTRODUCTION

Notre étude s'est intéressée à l'analyse d'une convergence pancanadienne des politiques éducatives. À cet effet, elle entendait identifier les principaux agents qui participent à cette convergence, les mécanismes qu'ils mobilisent, ainsi que les thèmes qui se dégagent des discours et des actions de ces agents. Pour des raisons pragmatiques (temps, ressources), elle s'est concentrée sur la période récente allant de 2000 à 2005. Il s'agit pour l'essentiel d'un premier coup de sonde portant sur une question peu étudiée, donc relativement méconnue. Il nous a semblé néanmoins important de procéder à cet inventaire et à ce début d'analyse, au moment où plus d'un s'interroge sur la mondialisation de l'éducation et sur des possibles convergences internationales en matière de politiques éducatives. Peut-être serons-nous mieux à même d'étudier cette convergence internationale lorsque nous comprendrons mieux les agents, les mécanismes et les objets de convergence à l'intérieur de différents pays. À cet égard, la situation d'un pays aussi diversifié et décentralisé que le Canada est intéressante.

De notre point de vue, dans un pays aussi décentralisé que le Canada, la convergence ne requiert pas nécessairement de chef d'orchestre ou de coercition. Elle peut émerger d'une multitude d'actions qui contribuent à la structuration d'un agenda éducatif commun et « national ».

### 1. PROBLÉMATIQUE

Dans le cadre de leur analyse de la gouvernance de l'éducation au Canada, Lessard et Brassard (2006) posent l'hypothèse qu'une des principales tendances dans l'évolution de cette gouvernance pourrait être l'émergence d'un quatrième « palier » de pouvoir et d'une « stratégie » pancanadienne de base axée sur l'obligation de résultats et l'imputabilité. Pour les auteurs, ce quatrième palier s'ajoute aux trois autres historiquement reconnus : « l'autorité provinciale, l'instance intermédiaire appelée la commission scolaire ou district scolaire [...] et l'établissement » (Lessard et Brassard, 2006 : 185). Afin de soutenir leur propos, ces derniers soulignent (a) l'existence depuis 1967 du Conseil des ministres de l'éducation du Canada (CMEC) et la priorité qu'accorde cette organisation aux résultats scolaires, (b) la présence de divers consortiums provinciaux en matière de curriculum, (c) la participation canadienne au pro-

gramme PISA (*Programme for International Student Assessment*) et (d) la mise sur pied, par le gouvernement fédéral, du Conseil canadien pour l'apprentissage (CCA). Or, selon Lessard et Brassard, ces développements « contribuent sans conteste à une relative convergence pancanadienne des politiques éducatives des provinces et des territoires, notamment en matière de curriculum et d'évaluation » (p.188).

De son côté, Levin (2005) procède à une analyse sommaire des réformes récentes dans les systèmes éducatifs à travers le Canada qui tend à supporter cette vision d'une relative convergence pancanadienne des politiques éducatives. En effet, l'auteur note de fortes ressemblances dans l'évolution actuelle des politiques éducatives des différentes provinces et territoires, et ce, dans plusieurs domaines comme la gouvernance, le contrôle du financement, les évaluations standardisées des apprentissages, le resserrement des curriculums et le statut des enseignants. De même, Chan, Fisher et Rubenson (2007) relèvent l'émergence de nombreux thèmes « pancanadiens » (i.e. 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).

Par ailleurs, d'autres éléments que ceux proposés par Lessard et Brassard (2006) pourraient également être soulevés comme contribuant à cette « convergence » pancanadienne des politiques éducatives. Parmi eux se trouvent, notamment :

- la présence de deux associations généralistes « nationales » en éducation, l'Association canadienne d'éducation (ACE) et l'Association canadienne d'éducation de langue française (ACELF);
- la présence de nombreuses organisations agissant comme « porte-parole nationaux » de différentes « parties prenantes » (gestionnaires, enseignants, utilisateurs, etc.) du milieu de l'éducation;
- l'émergence de nombreux *think tanks* tant conservateurs que progressistes, qui tentent d'influencer, à travers les études et argumentaires qu'ils produisent et diffusent à l'échelle nationale, l'élaboration des politiques publiques en éducation;

- la présence accrue, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, du gouvernement fédéral autour et dans le champ de l'éducation à travers une multitude d'initiatives dont les mandats et le financement sont en grande partie déterminés par certaines agences ou ministères du gouvernement fédéral.

Dans le contexte fédératif canadien où, tel que stipulé par l'article 93 de la « Loi constitutionnelle canadienne », l'éducation est un champ de compétence provincial, comment s'explique la « relative » convergence pancanadienne des politiques éducatives soulevée par ces observateurs ? Il s'agit là du questionnement général qui a guidé notre étude. L'utilisation de l'adjectif « relative », empruntée à Lessard et Brassard (2006), témoigne du fait que nous sommes conscients que la convergence des politiques éducatives est, pour des raisons constitutionnelles et historiques, beaucoup moins forte au Canada que dans d'autres fédérations et, qu'à ce jour, malgré les nombreuses observations soulevées à cet effet, elle n'a toujours pas été empiriquement « mesurée ». Le but de cette étude était donc d'analyser plus en profondeur le phénomène, en s'attardant plus particulièrement aux différents agents qui y contribuent, aux mécanismes qu'ils mobilisent et aux thèmes qu'ils privilégient. Ainsi, dans une perspective volontairement centrée sur les acteurs, l'objet de l'étude n'est ni le « pourquoi », ni le « pour quoi » de cette convergence, mais plutôt le « comment ».

### *1.1 Convergence des politiques: quelques éléments théoriques*

Notre étude s'est intéressée à un phénomène qui a été observé et conceptualisé dans plusieurs champs d'études différents (analyse des politiques, étude comparée des politiques publiques, relations internationales, étude des organisations), soit celui de la « convergence des politiques ». L'intérêt pour ce phénomène est apparu au début des années 1960 et, au cours des années 1990, il a pris beaucoup d'ampleur dans le contexte de la mondialisation, ainsi qu'en témoignent plusieurs recensions d'écrits sur le sujet (Bennet, 1991; Drezner, 2001; Knill, 2005; Seeliger, 1996). Knill (2005) définit la convergence des politiques dans les termes suivants :

Tout accroissement dans la similarité entre une ou plusieurs caractéristiques d'une certaine politique (i.e. objectifs, instruments, encadrements) à travers un ensemble donné de juridictions politiques (institutions supranationales, États, régions, autorités locales) sur une période de temps (2005 :768, trad. libre).

Bien que les phénomènes de « diffusion » et d'« emprunt » de politiques éducatives aient fait l'objet de travaux empiriques et théoriques en éducation comparée (Levin, 1998; Ball, 1998; Phillips & Ochs, 2003, 2004; Ochs & Phillips, 2003), il demeure que la convergence des politiques, tel que conceptualisée en science politique, a été peu explorée à ce jour dans le champ de l'éducation, et plus particulièrement dans l'éducation de base (M-12), comme le révèle la recension effectuée par Heichel, Pape et Sommerer (2005).

#### *1.1.1 Mécanismes de convergence*

Les recherches sur la convergence des politiques mettent en lumière différents mécanismes à la base de ce phénomène. Holzinger et Knill (2005) en énumèrent cinq : l'imposition, l'harmonisation internationale, la compétition régulatrice, les communications transnationales, qui regroupent un ensemble de sous-mécanismes (prise de leçons, résolution transnationale de problème, émulation, promotion internationale de politiques), et la résolution indépendante de problèmes (tableau 1).

#### L'IMPOSITION

L'imposition survient « lorsqu'un acteur politique externe force un gouvernement à adopter une certaine politique » (Holzinger & Knill, 2005 : 781, trad. libre). Ce mécanisme suppose une asymétrie de pouvoir et, souvent, il y a échange de ressources économiques. On mentionne deux types d'imposition : l'imposition unilatérale et l'imposition conditionnelle.

#### L'HARMONISATION INTERNATIONALE

L'harmonisation internationale mène à une convergence transnationale si les pays impliqués se conforment à des obligations légales définies dans une loi internationale ou supranationale. Ainsi, l'harmonisation présuppose l'existence d'interdépendances ou d'externalités qui poussent les gouvernements à résoudre des problèmes communs à travers la

coopération au sein d'institutions internationales, sacrifiant ainsi leur indépendance pour le bien de la communauté.

#### LA COMPÉTITION RÉGULATRICE

Alors que l'harmonisation est associée à une conformité à des obligations légales, la compétition régulatrice mène à une convergence transnationale dans la mesure où les pays faisant face à des pressions

*Tableau 1*  
*Mécanismes de convergence des politiques*

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

*Adapté de Holzinger et Knill (2005 : 780, trad. libre)*

compétitives ajustent mutuellement leurs politiques. Holzinger et Knill (2005) mentionnent l'exemple des pressions subies par les États nations afin de revoir la réglementation de leur marché en vue d'éviter un far-

deau réglementaire qui restreindrait la compétitivité de leurs industries locales.

Dans le champ des politiques éducatives, des indicateurs internationaux, relatifs aux processus (dépenses, personnels, effectifs, etc.) ou à la performance (résultats des élèves), facilitent les comparaisons internationales. Cette compétition amène de plus en plus de pays cherchant à maintenir ou à améliorer leur « position » face à leurs vis-à-vis à apporter des ajustements à leurs politiques.

### LES COMMUNICATIONS TRANSNATIONALES

Sous le chapeau des « communications transnationales », Holzinger et Knill intègrent différents mécanismes, parfois interreliés, qui comprennent (1) la « prise de leçons », (2) la résolution transnationale de problèmes, (3) l'émulation et (4) la promotion transnationale de modèles politiques. Ces mécanismes ont pour point commun de reposer uniquement sur la communication entre les pays.

La « prise de leçons » réfère à des transferts de politiques grâce auxquels des gouvernements utilisent rationnellement des expériences étrangères afin de résoudre des problèmes domestiques. La résolution transnationale de problèmes repose également sur un processus d'apprentissage rationnel. Cependant, dans ce cas-ci, la convergence n'est pas le résultat d'un transfert bilatéral. Elle est plutôt poussée par « le développement conjoint de perceptions et de solutions communes à l'égard de problèmes domestiques similaires et leur adoption subséquente au plan domestique » (Holzinger et Knill, 2005 :784, trad. libre). L'émulation est poussée par le désir de conformité plutôt que par la recherche de solutions efficaces aux problèmes donnés. Elle est fonction du nombre de pays qui ont déjà adopté certaines politiques. Elle s'appuie sur le désir d'accroître sa légitimité sociale en embrassant des formes valorisées au sein d'un environnement social et institutionnel plus large, et sur le désir des acteurs de ne pas être laissés-pour-compte. Elle apparaît fréquemment en contexte d'urgence, où l'imitation de solutions sans analyses et investigations prolongées est favorisée. Finalement, dans la promotion internationale de politiques, la convergence des politiques est poussée, selon Holzinger et Hill, « par le rôle actif d'institutions internationales qui font la promotion de la diffusion

d'approches politiques précises, qu'elles considèrent comme particulièrement prometteuses » (2005 : 785, trad. libre). Les institutions internationales (Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Union européenne (UE), Banque mondiale (BM)), les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations transnationales d'intérêts jouent un rôle très actif dans ce processus.

#### LA RÉOLUTION INDÉPENDANTE DE PROBLÈMES

Finalement, la convergence des politiques peut également être le résultat de réponses similaires mais indépendantes d'acteurs politiques à des pressions issues de problèmes parallèles. Selon Holzinger et Knill (2005), ces réponses similaires ne doivent pas être confondues avec le « transfert » ou la « diffusion » de politiques ; les acteurs n'agissant pas ici en réaction les uns aux autres. La résolution indépendante de problèmes suppose qu'il n'y a pas de communication entre les pays. Holzinger et Knill (2005) rappellent d'ailleurs que les analystes de la convergence des politiques doivent éviter le piège d'inférer, à partir d'une similarité transnationale des politiques publiques, qu'un mécanisme transnational est à l'œuvre.

##### *1.1.2 Facteurs facilitants*

Au-delà de ces mécanismes de convergence, Knill (2005) mentionne également l'existence d'un certain nombre de « facteurs facilitants ». Un premier groupe de facteurs est associé aux similarités entre les pays : la convergence de politiques a plus de chances d'apparaître entre des pays qui présentent des similarités institutionnelles, culturelles et socioéconomiques. Un deuxième groupe de facteurs est associé aux caractéristiques des politiques elles-mêmes. À titre d'exemple, l'auteur mentionne que les politiques qui entraînent d'importants conflits de redistribution entre les coalitions domestiques d'acteurs vont moins avoir tendance à converger que les politiques qui comportent des conséquences mineures de redistribution. De même, les politiques qui entraînent des changements dans l'ordre idéationnel auront, selon Knill, moins tendance à converger que les politiques qui n'affectent que les instruments ou les environnements.

### 1.2 Objectifs de recherche

En regard de ces éléments et du questionnement général posé d'entrée de jeu, notre étude poursuit les objectifs suivants :

1. Identifier les principales organisations susceptibles d'être des « agents » de la convergence pancanadienne des politiques éducatives, en s'attardant à leur nature, à leur mission et à leurs moyens d'intervention;
2. Identifier, à travers une analyse de la nature, de la mission et des moyens d'interventions de ces organisations, les principaux mécanismes de convergence des politiques éducatives qu'elles mobilisent;
3. Identifier, à travers une analyse thématique du discours et des actions de ces organisations, les principaux thèmes privilégiés, et les comparer avec les thématiques où une convergence pancanadienne a été observée dans la littérature.

### 2. DÉMARCHE

Les organisations sélectionnées ont été identifiées à partir du répertoire *Canadian education on the web* de l'*Ontario Institute for the Study of Education* (OISE)<sup>1</sup> ou du répertoire *KI-ES-KI* de l'ACE (2005). Les *think tanks* ont été identifiés à partir du répertoire de *think tanks* canadien du site Web de l'organisation *Policy jobs*<sup>2</sup>. La section « Éducation/Enseignement » de l'index du gouvernement du Canada<sup>3</sup> a également servi afin d'identifier diverses organisations publiques, para et péripubliques, tirant leurs mandats et leur financement de divers ministères fédéraux.

À travers ces répertoires, une première sélection a été effectuée à partir des trois critères de base suivants :

- les organisations devaient être à portée extraprovinciale;
- elles devaient s'intéresser à l'éducation de base (M-12);
- elles devaient avoir un discours ou des actions à portée générale sur l'éducation de base.

---

<sup>1</sup> Voir <http://www.oise.utoronto.ca/index.html>

<sup>2</sup> Voir [http://www.policyjobs.net/Canadian\\_Think\\_Tanks/](http://www.policyjobs.net/Canadian_Think_Tanks/)

<sup>3</sup> Voir <http://canada.gc.ca/azind/eindex-fra.html#edu>

Une deuxième sélection a été effectuée à la suite d'une analyse préliminaire des différentes organisations identifiées, et ce, afin de ne conserver que les organisations dont la portée du discours et des actions en justifiait l'analyse. Ainsi, les organisations sur lesquelles l'information et les publications disponibles étaient trop limitées ou inexistantes pour la période observée ont été écartées. Une fiche a été préparée pour chacune, consignant des informations à propos des coordonnées, de la mission, des valeurs, des objectifs, des moyens d'intervention, des thèmes privilégiés, de la structure et de la gouvernance, du financement et des principales publications de ces organisations.

À partir de cette information, une analyse portant sur la nature, la mission, les objectifs et les moyens d'intervention des organisations retenues a été effectuée afin d'identifier, le cas échéant, les mécanismes de convergence des politiques mobilisés par ces dernières.

Afin de dégager les thèmes privilégiés par ces organisations, une analyse de contenu des principaux documents produits par ces dernières a été complétée. Comme ces organisations présentent des modes diversifiés d'intervention et de communication, un éventail assez large de documents a été considéré : sites Web, éditoriaux et articles (format papier ou électronique) de bulletins, magazines ou journaux, rapports annuels, communiqués de presse, plans d'action et rapports, mémoires ou études.

Trois facteurs limitent l'analyse. D'abord, il y a la disponibilité de l'information et de la documentation. En effet, comme la collecte de l'information s'est effectuée presque exclusivement à partir des sites Web des organisations, il se pourrait que des documents importants n'aient pas été considérés. Qui plus est, l'analyse a uniquement porté sur le contenu manifeste de la documentation disponible. Or, une analyse du contenu latent aurait pu permettre de dégager d'autres éléments pertinents. Enfin, pour des raisons pragmatiques de temps et de ressources, la période couverte a été restreinte aux années 2000 à 2005.

### 3. RÉSULTATS

#### *3.1 Présentation générale des organisations retenues*

Les 20 organisations retenues, en plus du gouvernement fédéral du Canada, ont été classées en quatre catégories. La première est composée des deux associations généralistes en éducation au Canada. La deuxième est

composée de huit associations ou fédérations d'organisations de parties prenantes (cadres scolaires, directeurs, enseignants, parents, commissions ou districts scolaires, etc.). Les différentes associations de provinces et consortiums en éducation, au nombre de quatre, forment la troisième catégorie. La quatrième est composée quant à elle de six *think tanks* d'envergure nationale, certains à portée générale, et d'autres spécialisés dans le domaine de l'éducation. Le gouvernement fédéral, dont plusieurs agences et ministères ont des responsabilités ou des initiatives dans le champ de l'éducation de base, forme à lui seul une cinquième et dernière catégorie.

Le tableau 2 présente ces organisations ainsi que leur répartition ou implantation géographique (sauf pour le gouvernement fédéral qui, évidemment, couvre l'ensemble du territoire). On y constate que plusieurs d'entre elles couvrent l'ensemble du territoire canadien et que leur administration est souvent centralisée en Ontario, à Ottawa ou à Toronto. Une analyse plus fine permet de mettre à jour certains clivages. Ainsi, on constate un clivage linguistique, notamment parmi les associations/fédérations de parties prenantes, exclusivement anglophones ou francophones. On note également un clivage régional, notamment parmi les associations de provinces et consortiums, l'ouest et l'est du pays ayant leur association respective, ainsi que parmi les *think tanks*, solidement implantés au centre et à l'ouest du pays. Enfin, l'absence du Québec, et plus particulièrement du Québec francophone, dans plusieurs de ces organisations est également notable.

Tableau 2  
Représentation territoriale des organisations retenues

Organisations (sauf gouverne- ment fédéral)		CB	AB	SAS	MAN	ONT	QC	NB	NE	IFE	TNL	YU	TNO	NUN
1	Association canadienne d'éducation (ACE)													
	Association canadienne d'éducation de langue française (ACELF)													
2	Canadian Association of School Administrators (CASA)						A							
	Canadian School Boards Association (CSBA)						A							
	Canadian Association of Principals (CAP)						A							
	Commission nationale des parents francophones (CNPF)	F	F	F	F	F		F	F	F	F	F	F	F
	Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (FCEE)							A						
	Canadian Home and School Federa-							A						



Fraser Institute	■	■			■									
C.D. Howe Institute					■									
Society for the Advancement of Excellence in Education (SAEE)	■													

**Légende:**

<b>1</b>	Associations généralistes en éducation	<b>2</b>	Associations/fédérations de parties prenantes
<b>3</b>	Consortiums de provinces en éducation	<b>4</b>	<i>Think tanks</i>
<b>A</b>	Anglophones	<b>F</b>	Francophones
■	Membres présents/Bureau	■	Siège social

*3.2 Analyse des mécanismes de convergence mobilisés*

Plusieurs mécanismes de convergence sont mobilisés par ces organisations (tableau 3). Cependant, ce sont ceux reposant sur les communications interprovinciales qui sont les plus utilisés. Ainsi, toutes les organisations y ont recours, particulièrement la promotion de politiques, mécanisme privilégié par 17 des 20 organisations. Les autres mécanismes de convergence associés à ces communications (prise de leçons, émulation, résolution interprovinciale de problèmes) ont été mobilisés par les associations généralistes et par certaines associations de provinces. De leur côté, les mécanismes de compétition et d'harmonisation sont le fait des associations de provinces/consortiums, qui ont développé des indicateurs pancanadiens, outils favorisant la compétition entre les provinces, et qui ont travaillé à l'harmonisation de leurs politiques, notamment à travers le développement de curriculums communs. Par ailleurs, certains *think tanks* ont développé, à partir d'indicateurs existants, des outils leur permettant de placer les écoles, voire les régions ou provinces, en compétition les unes contre les autres. C'est notamment le cas du bulletin de l'Institut Fraser et de l'indice d'apprentissage du CCA. L'imposition n'est pas un mécanisme de convergence mobilisé par les organisations retenues. Finalement, le gouvernement fédéral mobilise également cer-

tains mécanismes de convergence. En effet, la promotion de modèles de politiques à travers le financement de certaines initiatives et la compétition régulatrice par son appui au développement d'indicateurs « pancanadiens » sont les deux mécanismes mobilisés par ce dernier.

### 3.3 Analyse thématique

Aucune des thématiques dégagées ne fait l'unanimité parmi les organisations (tableau 4). Ainsi, les thématiques les plus fréquentes ont retenu l'attention d'environ la moitié des organisations (10 ou 11 organisations). Il s'agit des thématiques « intégration, inclusion et droits », « éducation des autochtones », « évaluation » et « régulation de la profession enseignante ». Onze thématiques ont été privilégiées par plus du quart des organisations (entre cinq et neuf organisations). Les plus fréquentes sont les thématiques « technologies de l'information et de la communication (TIC) », « réussite, « bonnes écoles » », « école, famille, communauté et partenariats », « éducation à la citoyenneté/paix » « public-privé, libre choix, commercialisation ». Les thèmes « *accountability*/responsabilisation », « gouvernance », « francophones minoritaires », « littératie - alphabétisation », « financement », « violence » se sont avérés un peu moins fréquents. On retrouve une dizaine de thèmes moins fréquents (attirant l'attention de moins de cinq organisations). La rareté de certaines thématiques étonne, considérant la place qu'elles occupent dans l'espace médiatique actuel. Les thématiques « mondialisation », « curriculums », « indicateurs » et « compétences » en sont de bons exemples.

Parmi les thématiques dégagées, sept trouvent un écho dans les thèmes des interventions du gouvernement fédéral. Parmi celles-ci, deux sont plus fréquentes (« éducation des autochtones », « évaluation »), trois sont fréquentes (« TIC », « public-privé, libre choix, commercialisation »,

Tableau 3  
 Mécanismes de convergences mobilisés par les organisations

Mécanismes mobilisés	Organisations retenues																				Gouv. Fédéral						
	Généralistes			Parties prenantes								Provinces et consortiums				Think Tanks											
	ACE	ACELF	Total	APN	CAP	CASA	CSBA	CHSF	CNPF	FCEE	FNCFS	Total	CAMEF	CMEC	CSCE	WNCP	Total	Howe	Fraser	CBC		CCPA	SAEE	CCA	Total		
<b>Communications interprovinciales</b>																											
<i>Leçons (3)</i>	X	X	2									0		X				1							0		
<i>Émulation (3)</i>	X	X	2									0		X				1		X				X	X	0	
<i>Résolution (6)</i>	X	X	2									0	X	X	X	X	4								0		
<i>Promotion (17)</i>	X	X	2	X	X	X	X	X	X	X	X	8		X				1	X	X	X	X	X	X	6	X	
<b>Compétition (4)</b>			0									0		X	X		2		X					X	2	X	
<b>Harmonisation (4)</b>			0									0	X	X	X	X	4								0		
<b>Imposition (0)</b>			0									0					0								0		
<b>Total</b>	4	4		1	1	1	1	1	1	1	1		2	6	3	2		1	2	1	1	2	3		2		

Tableau 4 -Thématiques dégagées selon leur fréquence

Catégories thématiques		Généralistes			Parties prenantes							Provinces et consortiums					Think Tanks						Gouv. Fédéral	Convergence dans les politiques provinciales <sup>4</sup>			
		ACE	ACELF	Total	APN	CAP	CASA	CSBA	CHSF	CNPF	FCEE	FNCSE	Total	CAMEF	CMEC	CSCE	WNCP	Total	Howe	Fraser	CBC	CCPA			SAEE	CCA	Total
50 à <75% <sup>5</sup>	Intégration, inclusion et droits (11) <sup>6</sup>	X	X	2		X	X	X			X	4		X	X	X	3		X			X		2		X	
	Éducation des autochtones (11)			0	X	X	X				X	4		X		X	2	X	X		X	X	X	5	X	X	
	Évaluation (10)			0		X			X		X	3		X	X	X	3	X			X	X	X	4	X	X	
	Régulation de la profession enseignante (10)	X	X	2		X					X	2	X	X	X	X	4		X			X		2		X	
25 à <50%	TIC (9)	X		1		X				X	2		X	X	X	3			X	X	X		3	X			
	Réussite, « bonne écoles » (8)	X	X	2		X					1		X			1	X	X			X	X	4				
	École, famille, communauté et partenariats (7)	X	X	2		X		X	X			3				0			X		X		2			X	
	Éducation à la citoyenneté/paix (7)	X	X	2		X			X		X	3		X			1				X		1				
	Public-privé, libre choix, commercialisation (7)	X		1		X					X	2		X			1		X		X	X	3	X		X	
	Accountability/responsabilisation(6)			0		X		X	X		X	4					0		X		X		2			X	
	Gouvernance (6)	X	X	2		X					X	2					0				X	X	2			X	
	Francophones minoritaires (6)		X	1						X	X	3	X	X			2							0	X		
	« Littératie » - Alphabétisation (6)	X		1			X		X			2	X	X			2					X		1			
	Financement (5)			0				X			X	2					0	X	X		X		3				X
	Violence (5)		X	1		X		X	X		X	4					0							0			
10 à <25%	Mondialisation (4)	X		1						X	1		X			1					X		1	X			
	Droits d'auteur (4)			0				X	X		3		X			1							0				
	Indicateurs (3)			0							0		X	X		2					X		1	X			
	Curriculums (3)		X	1							0		X		X	3							0			X	

<sup>4</sup> Tel qu'observé par Chan, Fisher et Rubenson (2007).

<sup>5</sup> Pourcentage des organisations ayant privilégié le thème.

<sup>6</sup> Entre parenthèses, apparaît le nombre total d'organisations ayant privilégié un ou des thèmes relatifs à cette catégorie thématique.

Éducation et santé (3)			0		X	X					2		X			1						0		
Petite enfance (3)	X	X	2						X			1				0						0		
Apprentissage (3)	X	X	2									0				0			X			1		
Reconnaissance des acquis et des diplômes (2)			0									0	X			1					X	1		
Compétences (2)			0									0			X		0				X	2		
Taille des classes (2)			0									0	X			0					X	2		

« francophones minoritaires » et deux sont moins fréquentes (« mondialisation », « indicateurs »).

On note aussi que dix des thématiques dégagées se reflètent dans les thématiques de convergence pancanadienne identifiées par Chan, Fisher et Rubenson (2007). Fait à noter, plus les thématiques dégagées sont fréquentes, plus elles semblent être en lien avec les thématiques de convergence observées par ces auteurs. C'est le cas des quatre thématiques ayant attiré l'attention d'au moins 50% des organisations (« intégration, inclusion et droits », « éducation des autochtones », « évaluation » et « régulation de la profession enseignante ») et de plusieurs des thématiques ayant attiré l'attention d'au moins 25% des organisations (« école, famille, communauté et partenariats », « public-privé, libre choix, commercialisation », « *accountability*/responsabilisation », « gouvernance » et « financement »). Par ailleurs, on remarque aussi que plusieurs des thématiques privilégiées par les organisations n'apparaissent pas dans les thématiques de convergence pancanadienne observée par Chan, Fisher et Rubenson (2007). Les principales sont « TIC », « réussite, bonnes écoles », « éducation à la citoyenneté / paix », « francophones minoritaires ». *A contrario*, le thème « curriculums », identifié par Chan, Fisher et Rubenson (de même que par Lessard et Brassard (2006) et par Levin (2005)) comme étant un élément de convergence « pancanadienne » dans les politiques éducatives a, de manière générale, attiré peu l'attention des organisations.

Finalement, la majorité des organisations retenues ont couvert, à travers leur discours et leurs actions, plusieurs des thématiques dégagées. Certaines de ces organisations se sont même intéressées à un très grand éventail de thématiques. On compte parmi ces organisations l'ACE et l'ACELF, les deux associations généralistes, la *Canadian association of principals* (CAP) et la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (FCEE), deux associations/fédérations de parties prenantes, le CMEC, une association de provinces et, finalement, le *Canadian Centre for Policy Alternatives* (CPPA) et la *Society for the Advancement of Excellence in Education* (SAEE), deux *think tanks*. Toutes ces organisations se sont penchées sur au moins dix des 25 thématiques dégagées. À l'opposé, seules quelques organisations se sont concentrées sur des thématiques plus spécifiques : par exemple, l'Assemblée des Premières

Nations (APN), principalement intéressée au thème « éducation des autochtones », ainsi que la Commission nationale des parents francophones (CNPF) et la Fédération nationale des conseils scolaires francophones (FNCSF), principalement intéressées à la thématique « francophones minoritaires ». Cette réalité est peu surprenante étant donné la nature et le *membership* de ces trois organisations. Ces derniers constats sont fort probablement associés à la nature des organisations retenues dans le cadre de notre étude, qui devaient avoir un discours ou des actions à portée générale sur l'éducation de base.

#### 4. DISCUSSION

À la lumière des objectifs de recherche formulés, trois constats se dégagent des résultats de cette étude :

- (1) il existe au Canada de nombreuses organisations visant à influencer les politiques éducatives, et ce, à une échelle pancanadienne;
- (2) ces organisations mobilisent différents mécanismes qui favorisent le phénomène de convergence pancanadienne des politiques éducatives;
- (3) ces organisations partagent un éventail de thématiques, dont les plus populaires sont fortement en lien avec les thèmes où une convergence pancanadienne a été observée dans les politiques éducatives des provinces et territoires.

Ces trois constats témoignent du fait que la convergence pancanadienne observée dans les politiques éducatives n'est pas le simple fruit de réponses similaires mais indépendantes des différentes provinces et territoires à des pressions issues de problèmes parallèles. En fait, ces constats tendent plutôt à renforcer l'hypothèse selon laquelle il y aurait bel et bien une « conversation » interprovinciale en matière d'éducation. Ainsi, sans parler d'un quatrième palier de « pouvoir » dans la gouvernance de l'éducation au Canada, notre étude témoigne tout de même de l'émergence, dans le contexte fédératif canadien, d'un « régime », c'est-à-dire d'un ensemble de « principes, normes, règles, procédures de prise de décisions implicites ou explicites autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un champ donné [...] » (Krasner, 1983 :2, cité dans

Bennet, 1991 : 226, trad. libre). On pourrait également y voir l'émergence d'une « régulation » interprovinciale, en analogie à la régulation « transnationale » que Barroso (2005 : 153) définit comme étant l'« ensemble des normes, discours et instruments (procédures, techniques, matériaux divers, etc.) produits et circulant dans les forums internationaux de décision et de consultation en matière d'éducation, et que les hommes [sic] politiques, les fonctionnaires ou spécialistes nationaux invoquent comme une « obligation » ou une « légitimation » pour proposer des décisions au niveau du fonctionnement du système éducatif ». C'est à travers ce régime et cette régulation que différents agents, aux préoccupations multiples mais souvent partagées, mobilisent divers mécanismes favorisant, à l'échelle pancanadienne, la convergence des politiques éducatives.

#### *4.1 L'ACE et l'ACELF, des fora favorisant les communications interprovinciales*

Ces deux associations généralistes rassemblent un spectre élargi d'intervenants autour d'un ensemble diversifié de thématiques, dont plusieurs sont en lien avec des convergences « pancanadiennes » observées dans les politiques éducatives. Ces dernières forment donc 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). Par ailleurs, étant donné la nature non gouvernementale de ces organisations (bien que des représentants gouvernementaux y participent), leur influence sur la convergence des politiques ne s'exerce qu'à travers ces mécanismes de communication interprovinciale. Ainsi, contrairement aux associations de provinces, dont les membres ont un statut « gouvernemental », celles-ci ne peuvent exercer une influence à travers des mécanismes plus « coercitifs », comme l'harmonisation par exemple.

#### *4.2 Le rôle des associations et fédérations de parties prenantes*

Notre étude a permis d'identifier un nombre important d'associations/fédérations pancanadiennes de parties prenantes. Toutes ces organisations font la promotion, à l'échelle pancanadienne, de politiques qui répondent aux problématiques, besoins et aspirations de leurs membres. Qui plus est, à travers leurs actions et leur discours, ces orga-

nisations 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, hormis la FCEE qui bénéficie de ressources et d'une influence largement supérieures aux autres organisations composant cette catégorie, les ressources et moyens d'intervention limités de plusieurs de ces organisations en réduisent considérablement la capacité d'influence. Ces agents sont donc souvent considérés comme ayant un rôle plutôt mineur dans le phénomène de convergence des politiques éducatives. Cette réalité a déjà été soulevée par Young et Levin: « Aucune de ces organisations, par ailleurs, ne joue un rôle très important dans l'élaboration des politiques provinciales ou nationales en éducation » (2002 : 57, trad. libre).

Il arrive cependant que certaines de ces associations/fédérations profitent d'une conjoncture favorable afin de tirer leur épingle du jeu. C'est le cas, depuis quelques années, des organisations représentant les francophones minoritaires qui s'appuient sur l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés. En collaboration avec d'autres types d'organisations, elles ont pu infléchir les politiques éducatives des provinces en leur faveur. Il arrive également que ces organisations tentent d'augmenter leur pouvoir d'influence en collaborant les unes avec les autres, voire avec d'autres types d'organisations. D'ailleurs, la collaboration avec les autres organisations nationales de parties prenantes fait partie du mandat de plusieurs de ces organisations.

#### *4.3 Des think tanks diversifiés qui font la promotion de politiques*

Selon Stone (2000), les *think tanks* peuvent être de puissants moteurs dans le processus de transfert des politiques (et donc dans la convergence des politiques). Ce potentiel est fortement associé à leur capacité à diffuser leurs idées. Notre étude tend à confirmer les propos de l'auteure. En effet, plusieurs *think tanks* canadiens interviennent 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.

Toujours à propos des *think tanks*, Stone (2000) souligne que ceux-ci varient considérablement au plan de la taille, de la structure, de la portée et de l'importance politique. Elle rappelle également que certaines de ces

organisations se disent non partisans ou non idéologiques. Celles-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 dans les *think tanks* identifiés dans le cadre de la présente étude. De fait, certains des *think tanks* identifiés s'intéressent aux politiques publiques en général et aux politiques éducatives de manière subsidiaire, tels que l'Institut C.D. Howe, l'Institut Fraser, le *Conference Board of Canada*, et le CCPA, alors que d'autres s'intéressent spécifiquement au champ de l'éducation, tels que la SAEE et le CCA. Or, on remarque que les premiers ont davantage tendance à prendre une perspective plus idéologique (c'est particulièrement le cas de l'Institut Fraser et le CCPA), et les deuxièmes, une perspective plus scientifique.

Qu'ils soient idéologiques ou scientifiques, ces *think tanks* font tous de 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 valeur les « bonnes pratiques ». À l'instar des associations/fédérations de parties prenantes, 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. Comme ceux-ci ne promeuvent pas tous les mêmes modèles, selon l'idéologie qu'ils privilégient ou les thèmes qui les préoccupent, ces organisations doivent s'assurer de disposer de mécanismes efficaces de diffusion.

Par ailleurs, certains de ces *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 de créer une compétition entre ces dernières, ce qui peut également agir sur la convergence des pratiques et des politiques éducatives à travers un mécanisme de compétition régulatrice. Par ailleurs, à l'instar des associations généralistes et des associations/fédérations de parties prenantes, étant donné la nature non gouvernementale de ces organisations, leur influence sur la convergence

des politiques s'exerce uniquement à travers des mécanismes non coercitifs.

#### *4.4 Les associations de provinces : de la résolution interprovinciale de problèmes à l'harmonisation... en passant par la compétition*

Notre étude a permis d'identifier plusieurs associations de provinces, certaines étant à portée pancanadienne, tel le CMEC, et d'autres à portée plus régionale, tels le Conseil atlantique des ministres de l'Éducation et de la Formation (CAMEF) et le *Western and Northern Canadian Protocol for Collaboration in Basic Education* (WNCP). Nées d'ententes intergouvernementales, ces organisations visent à permettre aux provinces et territoires de travailler conjointement à la recherche de solutions à des problèmes communs. Ces organisations favorisent donc la convergence des politiques éducatives par la résolution interprovinciale de problèmes. Qui plus est, quelques-unes de ces initiatives conjointes ont mené à la mise en place d'une certaine harmonisation interprovinciale, particulièrement notable dans le cas des programmes d'études. De son côté, le Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation (CSCE), consortium formé entre le CMEC et Statistiques Canada, par son programme des indicateurs pancanadiens de l'éducation qui fournit des données permettant de comparer la performance des provinces et territoires, favorise une compétition régulatrice entre ces dernières. Il en est de même pour les programmes d'évaluation des résultats des élèves, tels que PISA et le Programme pancanadien d'évaluation (PPCE), qui sont gérés, en partie, par le CMEC. Traitant de nombreuses thématiques, dont plusieurs sont en lien avec les convergences observées dans les politiques éducatives des provinces et territoires, mobilisant plusieurs mécanismes dont certains vont au-delà des communications interprovinciales (compétition et harmonisation), ces organisations sont probablement les agents les plus importants de la convergence des politiques éducatives canadiennes.

#### *Le statut « international » particulier du CMEC*

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, telles que l'OCDE et l'Organisation des Nations Unis pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). En participant à des mécanismes de convergence des politiques éducatives opérant à l'échelle planétaire, cet organisme est un agent de la « globalisation des réformes éducatives », pour utiliser l'expression de Van Zanten et Ball (2000), voire de l'émergence du « système éducatif mondial » décrit par Schriewer (2000).

#### *4.5 Et le gouvernement fédéral ?*

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, tel que le soulignent Young et Levin : « l'activité du fédéral en éducation, bien qu'elle existe, survient presque subrepticement » (2002 : 49, trad. libre).

Bien que l'effort du gouvernement fédéral se fasse surtout sentir par un appui financier à l'éducation postsecondaire et dans la formation de la main-d'œuvre, celui-ci intervient également dans l'éducation de base. D'abord, une partie des transferts de paiements fédéraux est en principe destiné 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. Le gouvernement fédéral 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), qui a été aboli depuis, il a financé et cherché à favoriser le développement et l'utilisation des TIC dans les écoles. Finalement, 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 que celui-ci peut avoir sur la 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 celui-ci engendrerait une « imposition conditionnelle ». Cependant, à ce jour, peu de conditions ont été posées, 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.

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. Dans un contexte de déséquilibre fiscal, où le gouvernement fédéral pourrait être appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans le financement des systèmes éducatifs des provinces, cet intérêt pour les indicateurs n'est pas sans arrière-pensée, puisque l'atteinte de « cibles » prédéterminées est souvent à la base des mécanismes de financement conditionnel.

#### *4.6 Rôle fondamental des indicateurs et de la recherche*

Les mécanismes de convergence déployés par les différents agents identifiés sont rarement de nature coercitive. En effet, la très grande majorité des organisations identifiées ne mobilisent que certains mécanismes de communication interprovinciale, particulièrement la promotion pancanadienne de modèles de politiques et la résolution « interprovinciale » de problèmes. Or, ces mécanismes de convergence reposent essentiellement sur des processus de légitimation et d'apprentissage organisationnel. Dans cette perspective, les indicateurs (que ce soit 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 des organisations identifiées 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 (résultats des apprentissages et indicateurs de système) est un enjeu de négociation important entre le gouvernement fédéral et les provinces, comme en témoigne la mise en place des consortiums fédéral-CMEC que sont PISA et le CSCE.

#### *4.7 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. Ainsi, il existe des liens très clairs entre la FCEE et le CCPA, qui est un *think tank* ouvertement appuyé par les syndicats. Ces deux organisations partagent des collaborateurs et leurs préoccupations sont fort similaires. De même, la SAEE a des liens avec d'autres *think tanks*, dont l'Institut C.D. Howe, avec lequel elle partage des collaborateurs. De plus, il existe un lien entre le CCA et le gouvernement fédéral, qui en est le principal bailleur de fonds. Dans le dossier de l'éducation des autochtones, on note également une étroite collaboration entre l'APN et le gouvernement fédéral, à travers son Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans le dossier de l'éducation des francophones minoritaires, on constate ces dernières années l'émergence d'une « communauté épistémique » composée des membres de plusieurs organisations dont le CNPF, la FNCSF, la FCEE, l'ACELF, le CMEC et le gouvernement fédéral à travers l'intervention de Patrimoine canadien. Finalement, on note également plusieurs collaborations entre le CMEC et le gouvernement fédéral (notamment avec Statistique Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada). Le réseautage entre les organisations, voire la mise sur pied et l'intégration de réseaux d'élites ou de communautés épistémiques, apparaît donc comme un puissant levier de convergence.

#### *4.8 Une ou des convergences?*

Doit-on parler d'une ou de convergences pancanadiennes? Nous avons remarqué, dans la présentation générale des organisations identifiées,

l'existence de clivages régionaux, linguistiques, voire ethniques. Ainsi, 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, puisque les similarités institutionnelles, culturelles et socioéconomiques facilitent la convergence des politiques. Par ailleurs, ces facteurs pourraient-ils expliquer la faible représentation du Québec, et plus particulièrement du Québec francophone, dans les différentes organisations identifiées et, par conséquent, dans la convergence pancanadienne des politiques éducatives?

#### CONCLUSION

Notre étude a cherché à analyser la convergence pancanadienne identifiée par certains observateurs des politiques éducatives canadiennes. L'objectif était de décrire et d'analyser cette convergence en tenant compte du contexte fédératif canadien, où l'éducation est de compétence provinciale. En identifiant de nombreuses organisations dont le discours et les actions ne sont pas étrangers à cette convergence, les résultats de cette étude témoignent de l'institutionnalisation d'un « régime » pancanadien à l'intérieur duquel divers mécanismes de convergence des politiques éducatives canadiennes sont mobilisés. Parmi ceux-ci, on retrouve surtout des mécanismes de communication interprovinciale, dont la promotion pancanadienne de politiques et la résolution interprovinciale de problèmes. On trouve également, mais dans une moindre mesure, des mécanismes de compétition et d'harmonisation. Ainsi, la convergence pancanadienne des politiques éducatives repose beaucoup plus sur des processus de légitimation de politiques et sur des processus d'apprentissage organisationnel que sur des processus de coercition.

Ce régime et les mécanismes de convergence sur lesquels il s'est constitué révèlent une forme de métarégulation pancanadienne dans le domaine de l'éducation de base. Dans ce phénomène, il n'y a pas de macroacteur (comme le gouvernement fédéral, par exemple) qui, comme le souligne Barroso (2005 : 165), « décide et contrôle tout dans le cadre d'un processus rationnel, linéaire, hiérarchisé et à sens unique ». On y trouve plutôt un « système complexe de coordinations (et de co coordinations),

où plusieurs niveaux, finalités, processus et acteurs interagissent entre eux, de façons parfois imprévisibles, selon des rationalités, des logiques et des intérêts distincts ». Il s'agit là d'une sorte de *loose-coupling* (Orton et Weick, 1990) où les différentes provinces et territoires sont sensibles aux multiples pressions et exigences posées par cet environnement pan-canadien fragmenté, mais conservent tout de même des traces d'identité distinctive.

Reste à savoir combien de temps avant qu'il n'y ait un resserrement de cette régulation, à l'instar de la situation vécue aux États-Unis où, au cours des dernières années, l'influence de certaines organisations nationales et du gouvernement fédéral dans l'élaboration des politiques éducatives s'est faite de plus en plus ressentir (Fusarelli, 2002). Dans le cas américain, cela s'est traduit par de multiples initiatives législatives fédérales 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 (Jenning, 2005). À cet effet, le Canada n'a toujours pas vécu, à ce jour, d'événement choc, à l'instar de ce qu'a été pour les Américains, le lancement, par les soviétiques, du *Sputnik* en 1957 ou le dépôt du rapport *A 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. Dans le présent contexte, les gouvernements des provinces canadiennes seront-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.

Cette étude a permis de brosser à grand trait un portrait général des agents qui contribuent à la convergence pancanadienne des politiques éducatives, des mécanismes de convergence qu'ils mobilisent (et ceux qu'ils ne mobilisent pas!) et des thématiques qui les préoccupent. Par ailleurs, des analyses plus fines du travail effectué par certaines de ces organisations ou catégories d'organisations permettront de voir plus précisément comment celles-ci s'y prennent pour mobiliser ces différents

mécanismes de convergence. De plus, ces analyses plus fines devront porter sur des thématiques particulières (la gouvernance, le financement, l'évaluation, les curriculums et la régulation de la profession enseignante) s'intéressant à des politiques précises, voire d'éléments de politiques (objectifs, instruments, résultats), afin que l'on puisse constater l'impact des mécanismes de convergence mobilisés, de même que le type et le degré de convergence qu'ils entraînent. Qui plus est, le travail d'autres agents pourrait également être considéré. À cet effet, puisque la plupart des mécanismes de convergence observés sont associés à des communications interprovinciales, il pourrait être intéressant d'analyser le rôle des médias à portée pancanadienne dans ce phénomène. De plus, cette analyse s'est surtout intéressée aux organisations qui ont un discours général sur l'éducation de base. Or, il existe également plusieurs organisations éducatives à portée pancanadienne qui ont des mandats relatifs à des champs spécifiques, comme les associations de spécialistes de disciplines scolaires particulières ou de champs d'intervention spécifiques (i.e. adaptation scolaire, carriérologie, etc.), par exemple. Les écrits sur la convergence des politiques offrent de nombreux outils afin d'analyser et de mieux comprendre le phénomène, il ne reste plus qu'à les utiliser à bon escient.

#### REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée dans le cadre du programme de recherche *Évolution actuelle du personnel de l'enseignement primaire et secondaire au Canada* ([www.teachcan.ca](http://www.teachcan.ca)), financé par le CRSH dans le cadre de son programme *Grands travaux de recherche concertés*, 2002-2006. Le rapport est disponible sur le serveur web de la collection *Érudit* : <https://depot.erudit.org/id/002055dd>.

#### RÉFÉRENCES

- Association canadienne d'éducation. (2005). *KI-ES-KI : répertoire des personnes ressources en éducation au Canada*. Toronto : Association canadienne d'éducation.
- Ball, S. (1998). Big Policies/Small World : an Introduction to International Perspectives in Education policy. *Comparative Education*, 34 (2), pp. 119-130.

- Barroso, J. (2005). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulation . In Y. Duterq (dir.), *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Bennet, C.J. (1991). What is Policy Convergence and What Causes it ? *British Journal of Political Science*, 21(2), pp.215-233.
- Chan, Fisher et Rubenson (2007). Conclusion. In Chan, Fisher et Rubenson (dir.), *Canadian Educational Policies (1990-2003)*. UBC : CHET et Université de Montréal : Teachcan.
- Drezner, D.W. (2001). Globalization and Policy Convergence. *International Studies Review*, 3, pp. 53–78.
- Fusarelli, L. D. (2002). Tightly Coupled Policy in Loosely Coupled Systems: Institutional Capacity and Organizational Change. *Journal of Educational Administration*, 40(6), 561-575.
- Heichel, S. Pape, J. et Sommerer, T. (2005). Is There Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5), pp. 817–840.
- Holzinger, K. et Knill, C. (2005). Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), pp. 775–796.
- Jennings, J. (2005). From the White House to the schoolhouse : greater demands and new roles. In W. L. Boyd et D. Miretzky (dir.), *American Educational Governance on Trial : Change and Challenges*. Chicago : National Society for the Study of Education.
- Knill, C. (2005). Introduction : Cross-national Policy Convergence : Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), pp. 764–774.
- Krasner, S.D. (dir.) (2003). *International Regimes*. Ithaca (NY) : Cornell University Press
- Lessard, C. et Brassard, A. (2006). La « gouvernance » de l'éducation au Canada : tendances et significations. *Éducation et sociétés*, 18(2), p.181-201.
- Levin, B. (1998). An Epidemic of Education Policy : (What) Can We Learn From Each Other ? *Comparative Education*, 34(2), pp. 131–41.
- Levin, B. (2005). *Governing Education*. Toronto : University of Toronto Press.

- Ochs, K. et Phillips, D. (2003). Comparative Studies and 'Cross-National Attraction' in Education : a Typology for the Analysis of English Interest in Educational Policy and Provision in Germany. *Educational Studies*, 28(4), 325-339.
- Orton, J. D. et Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems: a Reconceptualisation. *Academy of management review*, 15(2).
- Phillips, D. et Ochs, K. (2004). Researching Policy Borrowing : Some Methodological Challenges in Comparative Education. *British Educational Research Journal*, 30 (6), pp. 773-784.
- Phillips, D. et Ochs, K. (2003). Processes of Policy Borrowing in Education : Some Explanatory and Analytical Devices. *Comparative Education*, 39(4), pp.451-461.
- Schriewer, J. (2000). World System and Interrelationship Networks : The Internationalization of Education and the Role of Comparative Inquiry. In T. S. Popkewitz (Ed.), *Educational Knowledge : Changing Relationships Between the State, Civil Society, and the Educational Community* (pp. 305-343). Albany : State University of New York Press.
- Seeliger, R. (1996). Conceptualizing and Researching Policy Convergence. *Policy Studies Journal*, 24(2) : 287-306.
- Stone, D. (2000). Non-Governmental Policy Transfer : The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), pp. 45-62.
- Van Zanten, A. et Ball, S. (2000). Comparer pour comprendre : Globalisation, réinterprétation nationales et recontextualisations locales des politiques éducatives néolibérales. *Revue de l'institut de sociologie*, 1997(1-4), 113-131.
- Young, J. et Levin, B. (2002). *Understanding Canadian Schools : An Introduction to Educational Administration* (3 éd.). Scarborough (Ontario) : Thomson Nelson.

#### *Notices biographiques*

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 également étudiant-chercheur au Centre de Recherche Interuniversitaire sur la Formation et la Profession enseignante (CRIFPE) et membre du Conseil Supérieur de l'Éducation du Québec.

*Claude Lessard* est professeur titulaire au Département d'administration et fondements de l'éducation de l'Université de Montréal. Il est également un des membres fondateurs du Centre de Recherche Interuniversitaire sur la Formation et la Profession Enseignante (CRIFPE)