

AOÛT 2015

AUTONOMIE PÉDAGOGIQUE ET RESPONSABILISATION : UNE RECETTE POUR AMÉLIORER LES RÉSULTATS SCOLAIRES

Par Mathieu Bédard

Plusieurs facteurs, comme la qualité de l'enseignement, la formation des enseignants et les outils pédagogiques à leur disposition, peuvent influencer les résultats scolaires des élèves du secondaire. Deux facteurs moins souvent considérés sont ceux de l'autonomie pédagogique et de la responsabilisation des enseignants et des directeurs d'écoles.

Par autonomie pédagogique, il est entendu la possibilité pour les enseignants et les directeurs d'école de décider eux-mêmes du matériel éducatif utilisé dans leurs classes et leurs écoles. Une telle autonomie permet aux écoles d'offrir une diversité de cours et de programmes, d'innover sur le plan des méthodes d'enseignement et de mieux s'adapter aux besoins spécifiques de leurs élèves. Elle s'oppose à la vision d'un système d'éducation centralisé où les contenus et méthodes d'enseignement sont entièrement déterminés par le ministère de l'Éducation et sont les mêmes pour tous.

La responsabilisation des enseignants et des directeurs d'école signifie quant à elle qu'on peut comparer leur performance à celle d'autres enseignants et d'autres écoles, et que ces résultats sont récompensés ou sanctionnés. Les enseignants et directeurs sont ainsi incités à ajuster leur pédagogie pour améliorer les résultats.

Selon de nombreuses études internationales, lorsque ces deux principes sont appliqués conjointement, ils deviennent des facteurs clés dans l'atteinte de bons résultats scolaires au secondaire¹. Ils permettent en effet de récolter les fruits de



ce que le fondateur de plusieurs écoles en France appelle une éducation où « chaque directeur et chaque professeur [ont] les moyens de donner le meilleur d'eux-mêmes »².

LES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les niveaux d'autonomie pédagogique varient beaucoup d'un pays à l'autre. Les évaluations PISA³ de l'OCDE, réalisées tous les trois ans, évaluent cette autonomie ainsi que les compétences des élèves de 15 ans dans les matières principales à travers 65 pays. Selon le plus récent classement, le Japon, la Thaïlande, les Pays-Bas, Hong Kong et le Royaume-Uni sont les endroits où on laisse le plus d'autonomie pédagogique aux enseignants et aux directeurs d'école⁴. Par

Cette *Note économique* a été préparée par **Mathieu Bédard**, économiste à l'IEDM. Il est titulaire d'un doctorat en sciences économiques d'Aix-Marseille Université, et d'une maîtrise en analyse économique des institutions de l'Université Paul Cézanne.



exemple, au Japon, les écoles rapportent que les enseignants et/ou les directeurs choisissent seuls :

- les politiques d'évaluation des élèves dans 98 % des cas;
- les livres et manuels à utiliser dans 89 % des cas;
- le contenu des cours dans 89 % des cas;
- les cours qui sont offerts dans leurs écoles dans 90 % des cas.

Cette autonomie pédagogique diffère énormément de celle que connaissent les pays en queue de ce classement, comme la Turquie ou la Grèce. Dans ce dernier pays, seulement 29 % des enseignants et directeurs choisissent seuls les façons d'évaluer les élèves, 5 % choisissent seuls les manuels, 2 % choisissent seuls le contenu des cours, et 4 % choisissent seuls quels cours sont offerts⁵.

Les études internationales révèlent que lorsque plus d'autonomie pédagogique est laissée aux enseignants et aux directeurs d'écoles, les élèves ont généralement de meilleures notes, et ces résultats sont valables même lorsqu'on prend en compte les différences de niveaux de vie⁶. La droite de tendance de la Figure 1 illustre le fait que l'autonomie est corrélée positivement avec les bons résultats dans les tests internationaux.

Certaines conditions sont nécessaires pour que l'autonomie pédagogique entraîne une amélioration des performances scolaires. En premier lieu, ces avantages de l'autonomie se concrétisent uniquement dans les systèmes qui obtiennent déjà de relativement bons résultats⁷, comme c'est le cas au Canada. Dans les pays où le système scolaire est peu performant au départ, comme au Pérou, en Indonésie ou au Qatar, plus d'autonomie n'améliorerait pas nécessairement les choses.

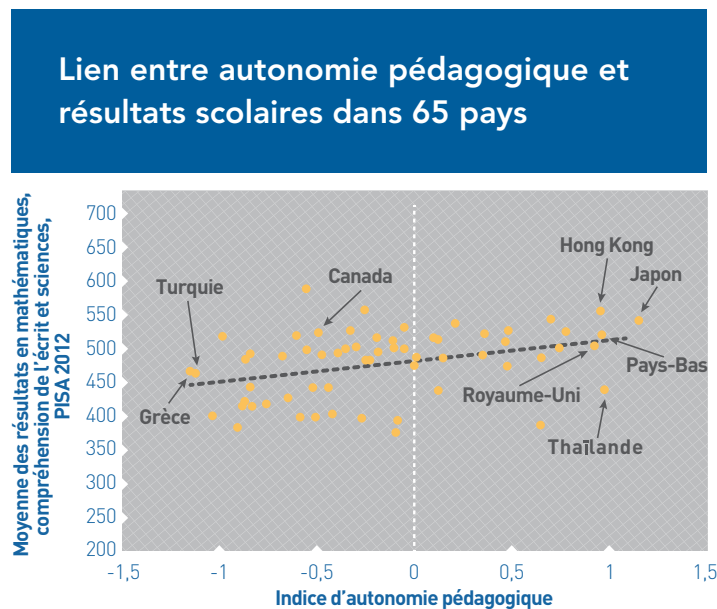
Une telle autonomie permet aux écoles d'offrir une diversité de cours et de programmes, d'innover et de mieux s'adapter aux besoins spécifiques de leurs élèves.

Il faut également que les enseignants et la direction des écoles soient responsabilisés par rapport à leurs décisions⁸. Dans les systèmes scolaires moins responsabilisés, davantage d'autonomie pédagogique pourrait se retourner contre les élèves et mener à de moins bons résultats lorsqu'il n'y a aucun moyen de sanctionner les mauvais choix.

LES RAISONS DU SUCCÈS

Il y a plusieurs façons d'expliquer cet effet de l'autonomie pédagogique et de la responsabilisation sur les performances

Figure 1



Sources : OCDE, Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement, volume 4, 2014, Données de l'enquête PISA 2012, Annexe B1, Tableau IV.4.3; OCDE, Principaux résultats de l'Enquête PISA 2012 : Ce que les élèves de 15 ans savent et ce qu'ils peuvent faire avec ce qu'ils savent, 2014, p. 5.

scolaires. L'une des explications met l'accent sur le fait que des enseignants plus autonomes dans leur travail sont également plus heureux et tout simplement plus efficaces⁹.

L'autonomie pédagogique permet aussi d'enrichir l'offre et de fournir plusieurs modèles alternatifs aux élèves, qui ont des intérêts et des aptitudes variés, et qui apprennent de différentes façons. Les talents de différents élèves peuvent être mieux révélés grâce aux différents programmes de concentration offerts dans les écoles privées ou publiques comme le sport, l'art, les sciences, l'éducation internationale, etc. Ce choix s'étend également aux institutions elles-mêmes, grâce à l'existence d'écoles alternatives, d'écoles à pédagogie Waldorf ou Montessori, d'écoles unisexes, d'écoles confessionnelles, etc.

Cette diversification suppose de rester humble face à ce qu'on croit constituer une bonne éducation, et permet donc de bénéficier des bonnes surprises que l'innovation en matière d'enseignement peut révéler. Lorsque des erreurs sont commises et de mauvaises pédagogies sont adoptées, comme c'est forcément parfois le cas dans tous les systèmes d'éducation, l'échec reste alors limité aux classes et écoles ayant adopté ces méthodes au lieu d'affecter tous les élèves. De plus, les enseignants peuvent réajuster leur pédagogie sans l'aval du gouvernement et, à cause du contexte de responsabilisation, sont même incités à le faire. Les conséquences des erreurs pédagogiques sont alors réduites.

L'AUTONOMIE PÉDAGOGIQUE AU CANADA ET AU QUÉBEC

Les élèves canadiens font bonne figure dans les tests internationaux, avec des résultats au-dessus de la moyenne de l'OCDE dans les évaluations des acquis. Parmi 65 pays, le Canada se classe 14^e en mathématiques, 10^e en sciences, et 8^e en lecture¹⁰. Le Québec tire sa moyenne vers le haut en ce qui a trait à l'enseignement des mathématiques, où il obtient les mêmes résultats que le pays en 7^e position. C'est la seule province à se situer au-dessus de la moyenne canadienne dans tous les types d'évaluations des acquis mathématiques. Les résultats des élèves québécois se situent dans la moyenne canadienne en lecture, alors qu'ils sont en dessous de la moyenne en sciences¹¹.

Le Canada se retrouve toutefois en 42^e position sur 65 pays en termes d'autonomie pédagogique, derrière la moyenne des pays de l'OCDE. Seulement 25 % des directeurs et enseignants choisissent seuls les façons d'évaluer les élèves, 44 % pour ce qui est des manuels, 19 % pour ce qui est du contenu des cours, et 46 % choisissent seuls quels cours sont offerts¹².

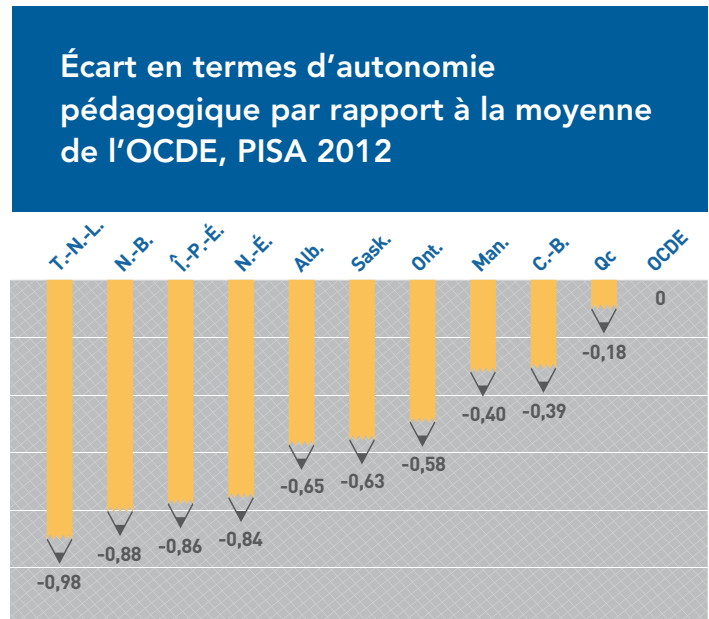
Le Québec est la province où l'autonomie pédagogique est la plus élevée, même si elle reste légèrement plus basse que la moyenne des pays de l'OCDE, comme l'illustre la Figure 2. Le Québec compte non seulement la plus grande proportion d'élèves inscrits dans les écoles privées¹³, qui jouissent d'un bon niveau d'autonomie pédagogique, mais cette plus grande autonomie se retrouve aussi dans les écoles publiques.

Selon l'OCDE, le système d'éducation québécois occupe la première place au Canada à la fois en ce qui a trait à l'autonomie pédagogique et aux résultats en mathématiques, alors que celui de Terre-Neuve-et-Labrador est bon dernier dans le premier cas et avant-dernier dans le second. Le système d'éducation du Manitoba occupe quant à lui une position mitoyenne selon les deux mesures, avec une troisième place au classement de l'autonomie pédagogique et une huitième associée aux résultats des élèves¹⁴. Les performances en mathématiques dans ces trois provinces s'expliquent notamment par le degré d'autonomie pédagogique.

Le Québec et les autres provinces canadiennes ont des systèmes d'éducation qui possèdent certaines bases nécessaires à une bonne responsabilisation. Ils sont transparents, et les

Lorsque plus d'autonomie pédagogique est laissée aux enseignants et aux directeurs d'écoles, les élèves ont généralement de meilleures notes.

Figure 2



Source : OCDE, *Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement*, volume 4, 2014, Données de l'enquête PISA 2012, Annexe B2, Tableau B2.IV.16.

comparaisons des performances au chapitre des notes des élèves et des taux de diplomation sont possibles, bien que peu disponibles. Ces comparaisons peuvent par exemple se faire grâce au *Bulletin des écoles secondaires du Québec*¹⁵ et aux tests standardisés¹⁶. Les enseignants sont aussi responsabilisés par les ministères de l'Éducation lorsque leur efficacité est évaluée par des superviseurs qui assistent à leurs cours. Parfois cette responsabilisation est à l'initiative même des écoles, par exemple par l'entremise des évaluations des élèves sur la qualité de leur formation.

En revanche, du moins au Québec, les enseignants et les directeurs ne subissent pas de conséquences directes de ces comparaisons. Il y a peu de rémunération au mérite¹⁷, il est quasiment impossible de congédier des enseignants à cause de leur incompétence et la concurrence entre les écoles publiques est limitée par le rattachement des élèves à l'école publique la plus près. Les « bons coups » des enseignants et des directeurs ne sont donc pas récompensés monétairement, ou par un plus fort volume de demandes d'inscription.

DES PISTES D'AMÉLIORATION

Puisque le Québec et le reste du Canada obtiennent déjà de bons résultats et ont des systèmes où les bases de la responsabilisation sont déjà présentes, les études internationales laissent donc croire que davantage d'autonomie pédagogique et de responsabilisation profiteraient aux élèves.

Il existe en effet toujours d'importants obstacles bureaucratiques à l'autonomie pédagogique. Par exemple, au Québec, dans plusieurs cas, les programmes particuliers doivent être

limités à une fraction des élèves, sinon soumis à l'approbation du ministre¹⁸. Là où les études internationales recommandent la responsabilisation des enseignants et l'innovation sans avoir à demander de permission, le ministère de l'Éducation du Québec choisit la route de l'approbation préalable.

Par ailleurs, même dans un système scolaire misant sur l'autonomie et la responsabilisation, l'État finance les écoles et doit, à ce titre, s'assurer d'une utilisation adéquate des fonds, de l'établissement de normes minimales ainsi que de l'atteinte des objectifs fixés. Il faut trouver des façons de combiner intelligemment responsabilisation et autonomie, sans que ces normes minimales ne leur fassent barrage.

Cette diversification suppose de rester humble face à ce qu'on croit constituer une bonne éducation, et permet donc de bénéficier des bonnes surprises que l'innovation peut révéler.

Certaines pistes de réformes permettraient de profiter davantage des effets positifs de l'autonomie en termes d'innovation :

1. Les normes minimales imposées par le gouvernement devraient être suffisamment ouvertes et neutres pour permettre leur application dans différents types de pédagogie.
2. Ces normes minimales ne devraient pas dicter de méthode particulière, mais des résultats généraux à obtenir. La formulation de ces résultats généraux doit être assez abstraite pour ne pas promouvoir de méthode particulière ou de contenu de cours particulier, sans ouvrir la porte aux abus.
3. Le système devrait être ouvert aux observateurs externes autres qu'à ceux du gouvernement, pour inclure les universités et autres organismes de la société civile capables de certifier la validité et la qualité des programmes éducatifs.

CONCLUSION

L'expérience internationale et celle du Canada montrent que les résultats scolaires peuvent être améliorés par une plus grande autonomie pédagogique. Pour bénéficier des avantages de cette autonomie, l'environnement dans lequel les

enseignants et les directeurs d'école évoluent doit leur laisser assez de latitude pour expérimenter, tout en sanctionnant ou récompensant les conséquences de leurs décisions. Il s'agit de changements qui ne coûteraient rien à l'État, mais qui entraîneraient de meilleures performances scolaires et permettraient de mieux adapter l'offre éducative à la diversité des besoins et aptitudes des élèves.

RÉFÉRENCES

1. Thomas Fuchs et Ludger Wößmann, « What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination Using PISA Data », *Empirical Economics*, vol. 32, no 2-3, mai 2007, p. 433-464; Ludger Wößmann, « The Effect Heterogeneity of Central Examinations: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA », *Education Economics*, vol. 13, no 2, juin 2005, p. 143-169; Ludger Wößmann, « International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review », *Peabody Journal of Education*, vol. 82, no 2-3, 2007, p. 473-497; Eric A. Hanushek, Susanne Link, et Ludger Wößmann, « Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA », *Journal of Development Economics*, vol. 104, septembre 2013, p. 212-232; Anders Böhlmark et Mikael Lindahl, « Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform », *Economica*, vol. 82, no 327, juillet 2015, p. 508-551; Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), « Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? », *PISA à la loupe*, no. 9, octobre 2011; OCDE, *Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement*, vol. 4, 2014.
2. Irène Inchauspé, « Eric Mestrallet : le système unique d'éducation imposé d'en haut n'est plus adapté à la réalité », *L'opinion*, 25 juin 2015.
3. « Programme for International Student Assessment », ou Programme international pour le suivi des acquis des élèves.
4. OCDE, *Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement*, vol. 4, 2014, p. 142.
5. *Idem*.
6. *Ibid.*, p. 46.
7. Eric A. Hanushek, Susanne Link, et Ludger Wößmann, « Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA », *Journal of Development Economics*, vol. 104, septembre 2013, p. 212-232.
8. OCDE, « Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? », *PISA à la loupe*, no. 9, octobre 2011; OCDE, *op. cit.*, note 4, p. 139.
9. Charlie Naylor, « BC Teachers Talk about Satisfaction and Stress in Their Work: A Qualitative Study », dans Charlie Naylor et Margaret White, *The Worklife of BC Teachers in 2009: A BCTF Study of Working and Learning Conditions*, BC Teachers' Federation, octobre 2010, p. 4.
10. OCDE, *Principaux résultats de l'Enquête PISA 2012 : Ce que les élèves de 15 ans savent et ce qu'ils peuvent faire avec ce qu'ils savent*, 2014, p. 5.
11. Pierre Brochu et al., *À la hauteur : Résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE*, Conseil des ministres de l'Éducation du Canada 2013, p. 20, 23 et 39.
12. OCDE, *op. cit.*, note 4, p. 142.
13. Ce pourcentage est de 12,5 % au Québec, contre 12,1 % en Colombie-Britannique, 7,4 % au Manitoba, et 5,1 % en Ontario, les quatre provinces où l'enseignement privé est le plus important. Voir Jason Clemens et al., *Measuring Choice and Competition in Canadian Education: An Update on School Choice in Canada*, Barbara Mitchell Centre for Improvement in Education, Institut Fraser, 2014, p. 26.
14. OCDE, *op. cit.*, note 4, Données de l'enquête PISA 2012, Annexe B2, Tableau B2.IV.16. Bien que la relation ne puisse pas être rejetée dans les autres provinces, les tests statistiques n'y sont pas concluants. Cette analyse n'a malheureusement pas été effectuée sur les résultats de l'évaluation en sciences et en compréhension de l'écrit.
15. Peter Cowley, *Bulletin des écoles secondaires du Québec 2014*, Études sur les politiques éducationnelles, Institut Fraser, novembre 2014.
16. Au Québec, il s'agit des examens ministériels d'anglais en secondaire 4 et 5, l'épreuve uniforme de français en secondaire 5, et les examens d'histoire en secondaire 4 et de sciences physiques 416. Voir Jean-François Bélisle, Germain Belzile et Robert Gagné, *La concurrence entre les écoles : un bilan des expériences étrangères*, HEC Montréal, octobre 2005, p. 8.
17. Voir Nathalie Elgrably-Lévy, « La rémunération au mérite : un outil pour améliorer le système d'éducation », *Note économique*, Institut économique de Montréal, 14 septembre 2011.
18. Gouvernement du Québec, *Loi sur l'instruction publique*, article 457.2 et 459, août 2015.

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. Institut économique de Montréal © 2015