

LA RÉMUNÉRATION AU MÉRITE : UN OUTIL POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME D'ÉDUCATION

Il est universellement admis qu'un système d'éducation de qualité exerce une influence déterminante sur la prospérité économique. À long terme, seule une population formée et productive peut améliorer de façon soutenue son niveau de vie. C'est d'ailleurs par souci de promouvoir l'accès à l'éducation que le ministère de l'Éducation du Québec a été créé en 1964. Aujourd'hui, ce ministère gère un budget annuel de 15,5 milliards de dollars, soit l'équivalent de 25 % des dépenses de programmes du gouvernement québécois¹. En dépit des multiples mesures adoptées au fil des décennies et des sommes investies, le système d'éducation québécois doit encore relever des défis importants pour contribuer pleinement à la réalisation du potentiel économique des citoyens de la province.



Cette Note économique a été préparée par **Nathalie Elgrably-Lévy**, économiste senior à l'IEDM, en collaboration avec **Germain Belzile**, directeur de la recherche à l'IEDM.

Des défis à relever

Parmi ces défis, on pense entre autres au taux de décrochage scolaire. En effet, 11,7 % des Québécois âgés de 20 à 24 ans ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires et ne fréquentent pas l'école².

En guise de solution, il est souvent proposé d'augmenter les budgets alloués à l'éducation. Or, le taux de décrochage au Québec est systématiquement plus élevé que celui observé dans le reste du Canada, et ce en dépit de dépenses globales par élève supérieures à celles encourues dans les autres provinces³.

Ces résultats confirment les conclusions d'un vaste éventail de recherches montrant que la quantité de ressources investies dans un système d'éducation n'est pas garante de la qualité de ce système et contribue de façon peu significative à l'amélioration du rendement des élèves⁴. On doit se préoccuper attentivement de la manière de dépenser les fonds et non uniquement du montant de ceux-ci.

Comme la qualité de l'enseignement exerce une influence importante sur les résultats scolaires, c'est cette variable qu'il faudrait évaluer et les comportements qui y sont associés qu'il faudrait récompenser. Au Québec comme ailleurs en Amérique du Nord, les enseignants de l'école publique sont toutefois rémunérés uniquement en fonction de leur ancienneté et de leur

nombre d'années de scolarité, comme stipulé dans des conventions collectives négociées à l'échelle de la province (voir Figure 1).

Or, de nombreux chercheurs ont montré que ces caractéristiques ont, au mieux, un effet très marginal sur la qualité de l'enseignement et les résultats des élèves⁵.

Comment inciter les enseignants à faire mieux?

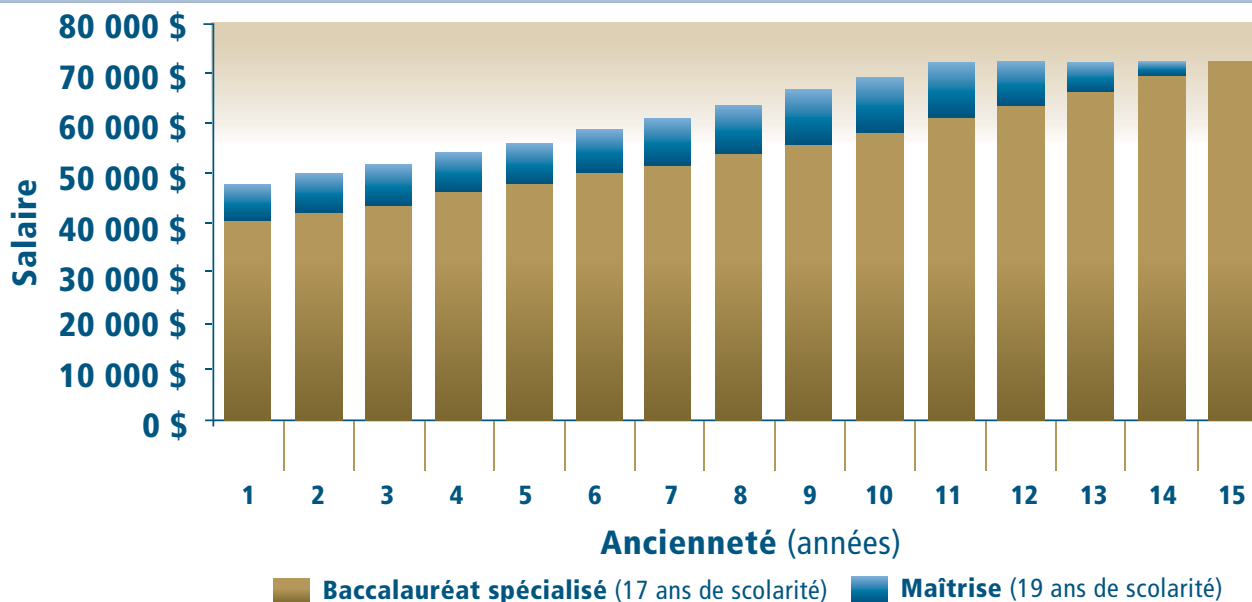
La volonté d'améliorer leur sort est l'une des principales motivations des individus. La théorie économique a établi un lien clair entre la méthode de rémunération et la productivité des travailleurs. De la même façon dont un revenu dépendant de l'atteinte de résultats précis incite des vendeurs, des gestionnaires, des travailleurs manuels ou des chercheurs universitaires à l'effort et au dépassement, il n'y a pas de raison de penser que les enseignants soient immunisés contre cette loi générale du comportement humain.

Pour encourager l'excellence chez les enseignants, attirer et retenir les meilleurs candidats dans la profession, de même que pour améliorer les résultats des élèves, une attention particulière doit donc être apportée à la méthode de rémunération dans le milieu de l'éducation.



1. Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2011-2012*, mars 2011, p. A.17.
2. Jason Gilmore, *Tendances du taux de décrochage et des résultats sur le marché du travail des jeunes décrocheurs*, Statistique Canada, 2010. Cette définition du taux de décrochage est différente de celle de l'Institut de la statistique du Québec, qui considère comme décrocheurs les élèves quittant le secondaire sans diplôme. Selon cette définition, le taux de décrochage atteignait 25,3 % dans l'ensemble du Québec en 2006-2007.
3. *Id.*; Ministère de l'Éducation du Québec, *Indicateurs de l'éducation*, 2010, p. 22 (dépense par élève dans les commissions scolaires par rapport au PIB par habitant).
4. Eric A. Hanushek, « The Failure of Input-Based Schooling Policies », *Economic Journal*, vol. 113 (2003), no 485, p. F64-F68.

Figure 1 - Rémunération d'un enseignant québécois en fonction de l'ancienneté et du nombre d'années d'études (2011-2012)



Source : Fédération des syndicats de l'enseignement (CSQ), *Entente nationale 2010-2015*, avril 2011, p. 85. Notes : la convention collective prévoit une échelle différente pour les enseignants titulaires d'un doctorat ou ayant moins de 17 ans de scolarité. Le salaire présenté ne tient pas compte d'une éventuelle prime découlant de la croissance économique ou de certains autres facteurs (par ex. : dépassement du nombre maximal d'élèves par classe).

Le principe de la rémunération au mérite existe depuis longtemps dans un grand nombre de professions. Depuis quelques décennies, il a été appliqué dans le domaine de l'éducation par plusieurs pays (Royaume-Uni, Inde, Portugal, Israël, États-Unis, etc.), dans divers contextes socioéconomiques, dans des établissements de tailles variables et selon des formules multiples.

Cette multiplicité des expériences fait en sorte que les résultats sont très variés, selon les modèles qui sont évalués. Des chercheurs notent par exemple que bon nombre de programmes mis en place aux États-Unis ont été dilués ou récupérés au profit des enseignants⁶. Au lieu de prendre en compte ce qu'on appelle les « extrants », ou résultats obtenus (notes des élèves, taux de diplomation, ou même évaluation par des superviseurs), ces programmes se concentrent sur les « intrants » et offrent pour l'essentiel des primes à ceux qui poursuivent leurs études universitaires, effectuent des stages ou obtiennent une nouvelle certification. Il s'agit en somme d'une simple extension de la rémunération traditionnelle sur la base de l'ancienneté et de la scolarité.

La quantité de ressources investies dans un système d'éducation n'est pas garante de la qualité de ce système et contribue de façon peu significative à l'amélioration du rendement des élèves.

Les études empiriques sont toutefois nombreuses à conclure que le fait de lier la rémunération des enseignants à leur rendement et aux résultats de leurs élèves permet de rehausser la qualité de l'éducation de manière substantielle⁷. Une étude récente a de plus montré que les élèves qui obtiennent les meilleurs résultats aux épreuves du Programme international pour le suivi des acquis (PISA) sont généralement originaires de pays qui appliquent une certaine forme de rémunération au mérite⁸.

Les conditions de succès de la rémunération au mérite

La rémunération au mérite ayant produit des résultats concluants dans de nombreux cas, il importe de déterminer comment mesurer le mérite et comment mettre en place une telle forme d'incitation dans le système scolaire québécois. Voici quelques conditions à respecter sur la base des expériences qui ont eu lieu jusqu'ici⁹.

5. Thomas J. Kane, Jonah E. Rockoff et Douglas O. Staiger, « What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City », *Economics of Education Review*, vol. 27 (2008), p. 615-631; Eric A. Hanushek et Steven G. Rivkin, « Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality », *American Economic Review*, vol. 100 (2010), no 2, p. 267-271; Daniel Aaronson, Lisa Barrow et William Sander, « Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools », *Journal of Labor Economics*, vol. 25 (2007), no 1, p. 95-135; Eric A. Hanushek, *op. cit.*, note 4.
6. Stuart Buck et Jay P. Greene, « Blocked, Diluted, and Co-opted – Interest groups wage war against merit pay », *Education Next*, vol. 11 (2011), no 2, p. 26-31.
7. Derek Neal, *The Design of Performance Pay in Education*, National Bureau of Economic Research, document de travail no 16710, janvier 2011; Michael J. Podgursky et Matthew G. Springer, *The Design of Performance Pay in Education*, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 26 (2007), no 4, p. 909-949; David Figlio et Lawrence W. Kenny, « Individual Teacher Incentives And Student Performance », *Journal of Public Economics*, vol. 91 (2007), no 5-6, p. 901-914; Ludger Woessmann, « Cross-Country Evidence on Teacher Performance Pay », *CESifo*, document de travail no 3151, août 2010; Karthik Muralidharan et Venkatesh Sundararaman, « Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India », *Journal of Political Economy*, vol. 119 (2011), no 1, p. 39-77; Victor Lavy, « Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity, and Grading Ethics », *American Economic Review*, vol. 99 (2009), no 5, p. 1979-2011.
8. Ludger Woessmann, *op. cit.*, note 7, p. 12.

Des établissements plus autonomes

Chaque programme devrait être conçu en fonction des objectifs que les établissements ou groupes d'établissements se sont fixés, des comportements qu'ils souhaitent promouvoir et des contraintes auxquelles ils sont soumis. On parle alors non pas d'un seul programme pour l'ensemble des écoles publiques québécoises, mais idéalement d'une variété de programmes répondant à des besoins particuliers.

La mise en place d'un tel système implique donc une plus grande autonomie pour les établissements scolaires dans la gestion des programmes pédagogiques et la négociation de conventions collectives. Ce débat mérite évidemment d'être fait pour plusieurs autres raisons, auxquelles s'ajoute celle de pouvoir mettre en place un système de rémunération au mérite efficace et adapté au milieu.

Dans le cas des enseignants dont les capacités sont jugées comme étant en dessous d'un minimum raisonnable, les établissements devraient avoir la possibilité de les congédier (ce qui reste en pratique impossible dans le régime actuel au Québec).

L'ampleur des incitations financières

Une rémunération qui dépendrait à 100 % du rendement n'est pas souhaitable, car une trop grande incertitude dans leur rémunération risque d'inciter les enseignants à choisir une autre profession. Un salaire de base commun devrait ainsi être établi pour tous les enseignants, auquel viendrait s'ajouter une rémunération en fonction du rendement.

Les incitations financières doivent être suffisamment importantes pour motiver les enseignants et assurer l'efficacité du programme. Le ProComp de Denver, par exemple, offre des indexations qui varient de 1 % à 9 % pour chacun de ses douze critères.

Les bases de l'évaluation

Se baser exclusivement sur les résultats des élèves pour mesurer le mérite n'est pas recommandé, car cette méthode favorise ceux qui enseignent à des élèves triés sur le volet et peut inciter les enseignants à uniquement préparer leurs élèves aux examens. Il faut également écarter les programmes qui tiennent seulement compte des progrès, car ils avantagent ceux qui enseignent à des élèves dont les résultats au départ sont très faibles.

Il faut plutôt viser un programme qui, comme le programme ProComp de Denver⁹, combine plusieurs variables et permet

de créer les incitations nécessaires pour atteindre les objectifs de l'établissement ou d'un regroupement d'établissements en matière de valeur ajoutée par les enseignants.

Dans le cas de petits établissements en particulier, où un enseignant proactif peut non seulement être efficace dans sa propre classe, mais aussi avoir une influence sur ses collègues et sur son environnement de travail, certaines variables devraient mesurer le rendement de l'établissement dans son ensemble par rapport aux objectifs préalablement fixés : assiduité des élèves, taux de réussite aux examens du ministère, taux de diplomation, etc.

D'autres variables devraient permettre d'évaluer les compétences et le degré d'implication de chaque enseignant. Plusieurs moyens peuvent être envisagés : évaluations par des inspecteurs se présentant dans les classes à l'improviste; évaluations par les élèves (comme c'est déjà le cas dans la plupart des universités); taux de réussite, progrès et rendement scolaires des élèves; activités parascolaires; monitorat; préparation de matériel pédagogique; gestion des classes et discipline; degré de disponibilité; esprit d'équipe et collaboration avec les collègues, activités de perfectionnement, etc.

Les résultats scolaires servant à évaluer le rendement des élèves doivent se fonder sur des examens uniformes pour les élèves de chacun des niveaux, dont on conserve les résultats dans une base de données. Cette mesure permet d'effectuer des études longitudinales et de faire preuve d'encore plus d'objectivité au moment d'évaluer l'enseignant. Les examens du ministère de l'Éducation peuvent servir à cette fin, mais les établissements peuvent également en établir d'autres qui répondent mieux à leurs objectifs.

En ce qui concerne l'ancienneté, comme elle n'est pas révélatrice de la qualité de l'enseignement, elle devrait au mieux influencer faiblement toute hausse salariale.

Les études empiriques sont nombreuses à conclure que le fait de lier la rémunération des enseignants à leur rendement et aux résultats de leurs élèves permet de rehausser la qualité de l'éducation de manière substantielle.

Clarté et simplicité

Chaque établissement ou groupe d'établissements doit fixer des normes de rendement et en informer explicitement toutes les personnes concernées. Le lien entre le rendement et la récompense doit être clairement défini et compréhensible pour tous. Dans certains cas, le lien peut être direct (par ex. : prime de 500 \$ si l'objectif X est atteint). Dans d'autres, il peut se révéler plus abstrait s'il tient compte de plusieurs variables de rendement.

Les programmes qui ont remporté le plus de succès avaient scrupuleusement informé les enseignants de l'impact de leur rendement et de chaque type de comportement sur leur paie.

9. Pour établir ces conditions, nous nous sommes notamment inspirés des analyses et des recommandations de : Rodney Clifton et Peter Holle, *A Merit Pay Plan for Manitoba's Teachers*, Frontier Centre for Public Policy, janvier 2003.

10. Edward W. Wiley, Eleanor R. Spindler et Amy N. Subert, *Denver ProComp: An Outcomes Evaluation of Denver's Alternative Teacher Compensation System*, University of Colorado at Boulder, 2010.

Le ProComp de Denver fait figure de leader à cet égard en rendant disponible sur son site Web un tableau¹¹ indiquant les récompenses associées à chaque réalisation.

Le rôle de la direction

En matière d'éducation, l'enseignant n'est pas l'unique artisan de l'atmosphère d'une classe et des résultats des élèves. Par exemple, peu d'enseignants réussiront à maintenir la discipline dans leur classe si la direction ne les épaula pas en aidant ou en sanctionnant les élèves qui posent des problèmes de discipline.

La direction de l'établissement scolaire joue donc un rôle essentiel dans le rendement des enseignants. Elle doit s'engager à rendre disponibles les ressources nécessaires aux enseignants qui souhaitent améliorer leur rendement (cadre disciplinaire rigoureux, disponibilité du matériel pédagogique, programme de perfectionnement, etc.), à défaut de quoi les efforts de ces derniers resteront vains et le programme de rémunération au mérite s'avérera inefficace.

Les directeurs d'établissements ainsi que les gestionnaires devraient également être visés par le programme de rémunération au mérite, car leurs habiletés influencent l'atmosphère de l'école, la motivation des enseignants et, par ricochet, les résultats des élèves. Cette mesure incite également les directeurs à recruter les meilleurs enseignants et à congédier ceux qui ne répondent pas aux attentes.

La mise en œuvre concrète et l'implication des enseignants

Pour attirer et retenir les enseignants, ces derniers doivent se sentir en confiance et éprouver un sentiment favorable à l'égard de la rémunération au mérite. Le programme doit être efficace, c'est-à-dire qu'il doit effectivement permettre aux meilleurs enseignants d'obtenir une rémunération supérieure à celle de leurs collègues moins performants. Il doit également être perçu comme étant simple, juste

et équitable, aussi bien sur le plan de sa forme que des méthodes d'évaluation, de ses exigences, des sommes allouées, de la méthode de paiement, des procédures et de la manière dont il est géré. Les procédures bureaucratiques doivent être minimales pour éviter de décourager les personnes concernées et pour limiter le coût de s'y soumettre.

Pour augmenter la probabilité de succès d'un programme de rémunération au mérite, il est recommandé de débiter par un projet pilote. Celui-ci permet aux personnes concernées de se familiariser avec le programme, d'identifier ses failles et d'apporter les ajustements nécessaires avant qu'il soit mis en place à grande échelle.

Dans sa forme actuelle, la rémunération des enseignants, basée sur l'ancienneté et le nombre d'années de scolarité, ne crée pas d'incitation à l'excellence et peut être démotivante pour les bons enseignants.

Chaque établissement doit également nommer un responsable ou un spécialiste de la rémunération au mérite afin de pouvoir en tout temps répondre aux questions, conseiller et maintenir constamment ouverts les canaux de communication entre les travailleurs et les gestionnaires du programme.

Conclusion

Dans sa forme actuelle, la rémunération des enseignants, basée sur l'ancienneté et le nombre d'années de scolarité, est simple et facile à administrer. En revanche, elle ne crée pas d'incitation à l'excellence et peut être démotivante pour les bons enseignants.

Les nombreuses expériences qui ont déjà été menées montrent qu'un programme de rémunération au mérite peut corriger ces lacunes et sensiblement améliorer la qualité des services éducatifs. Ces expériences nous permettent aussi de déterminer les caractéristiques qu'un programme doit présenter pour porter ses fruits.

Même si l'élaboration et la mise en œuvre de ce genre de programme exigent des efforts et un changement de mentalité, on devrait envisager une formule pour le Québec. Car n'oublions pas que nous avons un devoir envers nos enfants... celui de leur offrir la meilleure éducation possible.



1010, rue Sherbrooke O., bureau 930
Montréal (Québec) H3A 2R7, Canada
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

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'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal 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
© 2011

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Mireille Dufour

11. Denver Public Schools, *Teacher ProComp: Eligibility & Payment*, <http://denverprocomp.dpsk12.org/eligibility>.