

par Clément Lemelin

RENDEMENT ET SYSTÈME SCOLAIRE

Education reform is complex because there are multiple objectives and because there is no clear correlation between particular education inputs and particular outputs. The author assesses some of the more prominent reform proposals, from vouchers to charter schools. He cautions against seeing any particular reform as a panacea, but suggests giving the consumers of education greater control and introducing greater competition would be steps in the right direction.

Doit-on recentrer les efforts en éducation et donner la priorité aux résultats plutôt qu'aux ressources et aux méthodes ? L'économiste qui a appris à distinguer avantages, à maximiser, et coûts, à minimiser, est porté à répondre affirmativement. Mais encore faut-il s'entendre sur ces résultats, et l'on n'a rien pour rien : les ressources et les méthodes sont des moyens de parvenir aux résultats. Parmi ces moyens, il faut aussi considérer l'organisation du système scolaire.

Les réformes en éducation sont difficiles et font souvent des perdants. S'il en est ainsi, c'est que plus qu'ailleurs, les objectifs sont nombreux et le nombre d'acteurs, considérable. Ne cachons pas nos préférences : la priorité devrait être les élèves et surtout, leur rendement scolaire.

Le rendement scolaire

Le rendement scolaire est un des résultats à considérer, surtout dans les premiers ordres d'enseignement. Le choix de ce produit peut se justifier par la disponibilité de données. D'autres considérations moins prosaïques sont plus convaincantes. Le rendement scolaire est un critère interne du système d'éducation et plusieurs acteurs y sont sensibles. Il est moins litigieux que d'autres; par exemple, certains attachent une

grande importance à l'autonomie et l'esprit critique et d'autres, à la discipline et à la résolution de problèmes. Il est corrélé avec la scolarisation subséquente, la formation sur le tas et la productivité au travail. Enfin, le développement des sociétés contemporaines exige la maîtrise toujours plus grande des acquis scolaires. Bref, les objectifs cognitifs sont primordiaux : la société attend d'abord de l'école qu'elle améliore le rendement ...scolaire !

Cela dit, la mesure du rendement scolaire est souvent imparfaite. De plus, nous ne tenons dans le rendement scolaire qu'un critère; reste à préciser l'objectif. Il faut procéder à des arbitrages : tout autant que le niveau, la distribution du rendement scolaire importe, ne serait-ce que l'intervention publique en éducation se justifie en partie par des considérations d'équité. Enfin, le produit de l'éducation ne se résume pas au rendement scolaire ; le Conseil économique du Canada a besoin de deux pages bien tassées pour énumérer les objectifs de l'éducation.¹ L'école a aussi une fonction civilisatrice ou idéologique : promouvoir l'unité nationale, développer des solidarités, inculquer des valeurs, etc.

La fonction de production

Quels sont les facteurs du rendement scolaire ? Hanushek résume les résultats obtenus de l'évaluation de la fonction de production de l'éducation.² Ces résultats sont à première vue décevants : la part de la variance du rendement scolaire attribuable à la variance des facteurs considérés est faible, surtout quand on se rapporte à la valeur ajoutée, c'est-à-dire au progrès de l'élève. Pour ce qui est des grands ensembles de facteurs, plusieurs soutiennent encore aujourd'hui que le rendement scolaire s'explique davantage par les caractéristiques personnelles, la famille et le milieu que par les facteurs scolaires.

Quand on se rapporte à l'effet de ces derniers, les résultats sont tout aussi troublants. Les coefficients sont instables : tel facteur qui ressort clairement dans une étude n'est pas significatif ou, qui pis est, a un effet opposé dans une autre. On a d'abord conclu que les facteurs scolaires importaient peu. Cette interprétation a moins cours aujourd'hui. Ce que les résultats indiquent, c'est plutôt que les caractéristiques plus facilement observables qui décrivent les facteurs scolaires, (nombre d'années d'études ou d'expérience des enseignants, taux d'encadrement, taille de la classe, nombre de volumes à la bibliothèque,...), et qui sont si importants dans la détermination des dépenses, ont peu d'effet. Il faut se garder d'étendre aux enseignants et aux écoles les propositions sur le peu d'effet de certaines de leurs caractéristiques. Il existe de bons et mauvais enseignants, de bonnes et mauvaises écoles, mais il est difficile de préciser ce qui fait qu'ils sont bons.

Des propositions de réforme

Ces travaux ne permettant pas de dégager un effet important des dépenses sur le rendement scolaire,³ ceux qui sont à la recherche de moyens de l'améliorer se sont

rabattus sur l'organisation, le fonctionnement des institutions et les incitations. On a assisté en Amérique du Nord à une floraison de propositions de réforme au cours des quinze dernières années.

Certaines portent sur les conditions d'enseignement : enrichissement de la formation, plus grande place aux matières de base, resserrement des exigences, des contrôles et de la discipline, allongement de la journée ou de l'année scolaire, plus de devoirs et de leçons à la maison, *etc.* Les tenants de ces mesures déplorent l'arbitrage qui serait fait en faveur de l'accessibilité et la durée des études et à l'encontre de la qualité et de l'intensité de la formation. Ce faisant, ils montrent en même temps une difficulté des politiques d'élévation des standards : le prix de l'amélioration des acquis des diplômés pourrait être la diminution de leur nombre, la réduction des acquis totaux et l'accroissement des inégalités.

Aussi, d'autres portent-elles plutôt sur les incitations des élèves. On recommande que tous les acteurs fassent montre de cohérence, deviennent plus sensibles au rendement scolaire, de façon à modifier les coûts et avantages des divers usages du temps des élèves, et développent une « véritable culture de la formation ». On en serait pour l'instant éloigné en Amérique du Nord.

D'autres partent plutôt de la prémisse que les intervenants les plus importants sont les enseignants. Les projets de réforme sont ici aussi variés : évaluation plus systématique de la performance; hausse de la rémunération, mais sélective, rémunération au mérite; amélioration de la formation initiale et perfectionnement; reconnaissance du caractère professionnel du travail des enseignants, *etc.* La plus grande autonomie comporte des dangers : comment inciter les enseignants à réaliser l'intérêt général ? Il n'est pas sûr que la conscience professionnelle suffise. L'autonomie n'a de sens que si les incitations sont appropriées et qu'il y a reddition des comptes.

L'intervention publique est importante en éducation. Si peu d'économistes en remettent en question les fondements, plusieurs s'interrogent sur ses formes. Cette interrogation porte notamment sur les avantages et inconvénients de la centralisation, qui risque d'exacerber les problèmes de fonctionnement des institutions démocratiques. Nombreux sont ceux qui déplorent la tendance à la centralisation des systèmes d'éducation. Prolongeant l'argument en faveur de la décentralisation, certains demandent pourquoi il faudrait s'arrêter à la commission scolaire, où la bureaucratie peut s'épanouir. Ils proposent une décentralisation plus poussée, vers l'école et jusqu'aux parents.

Dans certaines versions, on cherche à accroître l'autonomie de l'école, en augmentant les pouvoirs de son directeur et en favorisant la participation des parents et de la communauté locale, au moyen de conseils d'orientation. Dans d'autres, on soutient qu'il est plus facile de changer d'école que de changer l'école et l'on propose de donner aux parents des pouvoirs *individuels*.

Bons d'éducation et école privée

La référence obligée de ces dernières propositions est l'idée des bons d'éducation mise de l'avant par Friedman⁴ et qui revient à placer sur le même pied, eu égard au financement public, les écoles privées et publiques. Divers systèmes de bons ont été proposés, qui sont autant de réponses aux questions de nature financière, pédagogique et administrative soulevées dans le débat.

Selon leurs tenants, les bons sont de nature à augmenter le sens des responsabilités, l'intérêt, la participation et l'influence des parents, alors en mesure de voter avec leurs jambes, ou plutôt celles de leur enfant. Même si les dépenses publiques restaient les mêmes, les bons pourraient améliorer l'éducation, si les parents attachent une grande importance à sa qualité. A la recherche de la clientèle, qui n'est plus captive, les écoles ont tout intérêt à produire des services de qualité avec les ressources dont elles disposent. Celles qui ne le font pas n'ont d'autre choix que de changer ou disparaître.

Les bons d'éducation ne sont pas vus favorablement par tous, surtout pas ceux que rend nerveux la perspective d'être soumis à la concurrence. Pour qu'ils produisent les effets escomptés, les parents doivent avoir la volonté et quelques habiletés. Pour des raisons de transport, de sécurité et d'information, plusieurs préfèrent envoyer leur enfant à l'école de quartier. S'ils font un autre choix, le rendement scolaire n'est pas nécessairement la priorité. S'il l'est, se pose le problème de l'information, nécessaire à des choix éclairés et parfois difficile à obtenir. Il existe un problème d'asymétrie d'information en éducation; directions d'écoles et enseignants jouissent de ce fait d'une position avantageuse. L'information des usagers s'améliore certes avec les possibilités de choix et la concurrence, mais certains parents plus habiles que d'autres à la cueillir et l'interpréter pourraient saisir l'occasion et améliorer la position de leur rejeton.

Parce que les préférences des parents diffèrent, les bons d'éducation diversifieraient les écoles. Ils conduiraient à un meilleur appariement de l'école et des préférences des parents. Mais ceux-ci attachent une importance variable aux divers objectifs de l'éducation et les critères retenus pourraient être autres que le rendement scolaire et donner naissance à un ensemble hétéroclite d'écoles définies selon la race, l'ethnie, la religion, les opinions politiques, l'intérêt pour le sport, la musique ou le tarot. Les opposants craignent que la diversification n'engendre des inégalités de formation et ne le fasse selon l'origine sociale. Mais l'école publique n'en est pas exempte.

Le débat autour des bons d'éducation et de l'école privée oppose des conceptions différentes de la démocratie. Quand liberté, fraternité et égalité sont incompatibles, quel arbitrage faut-il faire ? Faut-il promouvoir la diversité ou l'unité ? Ce que soulève le débat, c'est aussi l'importance relative de la composante privée et collective de l'éducation. Chez les tenants des bons d'éducation, ce qui est mis de l'avant, c'est le bien-être

de l'élève tel que défini par ses parents. Chez les opposants, l'école est aussi vue comme une expérience commune assurant la cohésion sociale.

Pour notre propos il importe de connaître l'effet du choix accru des parents et de l'école privée sur le rendement scolaire. Les études empiriques probantes sur le sujet sont peu nombreuses.⁵ Notons que c'est à la valeur ajoutée qu'il faut se rapporter et qu'il est souvent difficile de distinguer ce qui relève de la plus grande efficacité et de la sélection. Aux Etats-Unis, Coleman et Hoffer concluent à la supériorité de l'école non pas tant privée que catholique.⁶ Mais les effets paraissent faibles et l'on soupçonne l'existence de biais de sélection : les élèves ne se répartissent pas au hasard dans l'école publique et privée. Dans une interprétation audacieuse, ils attribuent la supériorité de l'école catholique à son aspect communautaire ; ils ne sont pas favorables aux bons d'éducation qui risquent, selon eux, de briser encore davantage la communauté.

Des solutions intermédiaires ?

Selon certains, si l'école privée réussit parfois mieux, c'est qu'on lui donne les moyens. Pourquoi ne pas les donner aussi à l'école publique ? La diversification de l'école publique à laquelle s'ajouterait le choix des parents est une solution intermédiaire. Les possibilités sont multiples : choix de la classe ou de l'enseignant, choix des cours, choix de l'établissement, création de mini-écoles dans un établissement, diversification des établissements selon leur philosophie, leur méthode pédagogique, leurs programmes, thèmes ou contenus, etc. S'il y a diversité à la périphérie, on entend conserver un noyau, l'enseignement se faisant à l'école publique.

Chubb et Moe doutent que l'élargissement des choix à l'intérieur de l'école publique mène, à lui seul, loin.⁷ Ils se demandent dans quelle mesure un organisme public peut promouvoir ou tolérer les disparités de qualité de ses services et favoriser la concurrence entre ses établissements. La solution alternative qu'ils proposent est complexe. Ils insistent pour la qualifier de publique : les écoles sont financées directement par les gouvernements, selon le nombre d'élèves. Ils souhaitent certes que les parents envoient leur enfant à l'école de leur choix mais pour que ce choix soit significatif, il faut diversifier les écoles. Là où la proposition acquiert son originalité, c'est dans l'importance attachée à l'autonomie de l'école, considérée comme le facteur fondamental de l'efficacité : il faut « libérer l'offre », donner plus de pouvoirs non seulement aux parents, mais aussi à l'école. Leur système idéal est constitué d'une myriade d'écoles autonomes, financées par des fonds publics, nouvellement créées, anciennement privées mais reconnues pour fins de financement et, surtout, anciennement publiques mais ayant rompu la plupart des liens, autres que de financement, qui les unissent aux gouvernements.

Ils croient reconnaître leur proposition dans les écoles à charte (*charter schools*), apparues à plusieurs endroits, notamment en Angleterre (*grant maintained*

schools). Il est trop tôt pour faire le bilan de ces expériences, qui ont accru l'intérêt et la participation des parents. De très beaux exemples de succès se trouvent certes en milieu défavorisé mais il reste à démontrer si l'effet est permanent ou attribuable à l'enthousiasme engendré par la nouveauté, si l'expérience peut être étendue à un nombre important d'écoles et si les gouvernements sauront à long terme à la fois se borner au rôle de pourvoyeur de fonds et ne pas le négliger.

On est pour l'instant fort loin d'un tel rôle, qui exige de l'abnégation. Le débat autour des bons d'éducation aura surtout attiré l'attention sur le danger des pratiques monopolistiques. Plus de pouvoirs aux usagers et de concurrence ne sauraient pour l'instant faire de tort à l'éducation.

Notes

1. Conseil économique du Canada, *A Lot to Learn: Education and Training in Canada*, 1992.

2. E. A. Hanushek, « Throwing Money at School », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 1, n° 1, 1981, p. 19-41; « The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools », *Journal of Economic Literature*, Vol. 24, n° 3, 1986, p. 1141-1177; « Measuring Investment in Education », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n° 4, 1996, p. 9-30.

3. On doit noter un paradoxe. D'autres études concluent en effet que les dépenses par élève ont un effet favorable sur le succès professionnel et le revenu.

4. M. Friedman, « The Role of Government in Education », dans *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

5. Le Québec constitue depuis longtemps un laboratoire d'expérimentation de la proposition de Friedman : on y compte un nombre important d'écoles privées, fortement subventionnées par le gouvernement. Cette expérience apparaît comme un secret hautement gardé en économie de l'éducation et on peut déplorer le peu d'évaluation qui en a été fait. Deux thèmes de recherche viennent immédiatement à l'esprit. (1) Qu'en est-il de la répartition des élèves selon l'origine sociale ? (2) Qu'en est-il du rendement scolaire ? Il existe pourtant au Québec une tradition d'évaluation des résultats, notamment par des examens nationaux.

6. J.S. Coleman et T. Hoffer, *Public and Private High Schools*, New York, Basic Books, 1987.

7. J.E. Chubb et T.M. Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, Washington, DC, Brookings Institution, 1990.



Clément Lemelin est professeur au Département de sciences économiques de l'UQAM. Ce texte s'inspire de son volume *L'économiste et l'éducation* publié récemment aux Presses de l'Université du Québec.