

Les Cahiers de L'Éducation

N° 36

Le chèque-éducation : une idée française mise en œuvre à l'étranger

Résumé :

Ils ont osé franchir le pas. Ils ont osé, pour leur système éducatif, renoncer au tout État. Ils ont osé remettre en question le monopole de l'éducation et dire : « Non, l'avenir de nos élèves, la carrière de nos professeurs ne seront pas systématiquement gérés et programmés d'en haut, par un ministère ».

Les Hollandais, les Danois, les Suédois, les Néo-zélandais, les Irlandais, les Thèques, les Chiliens et les Américains sont-ils devenus fous ? Fous d'introduire dans leurs systèmes éducatifs une dose d'autonomie et de responsabilité à l'échelon le plus « bas », celui de l'établissement ?

Ce premier cahier concernant le chèque-éducation propose une revue internationale rapide. Elle interpelle. Alors qu'en France, le chèque éducation est tabou depuis 30 ans, jugé mercantile voire dangereux, pourquoi de plus en plus de pays n'hésitent-ils ni à en parler, ni à l'essayer ? D'autant qu'il semble bien que les Français en avaient eu l'idée les premiers ...

Avril 2010

Par Jacques Bichot,
économiste, professeur des
Universités, membre honoraire
du Conseil économique et social

120, boulevard Raspail
75006 Paris
www.recherche-education.org

Contact :
contact@recherche-education.org
Tél. : 01 45 81 22 67
Fax : 01 45 89 67 17

 IRIE © 2010 IRIE
Institut de Recherche
Indépendant pour l'Éducation Tous droits réservés

Sommaire

page 3	Introduction : Qu'est-ce que le chèque-éducation ?
page 4	1 - Petite histoire d'une idée iconoclaste
page 4	1. Analyses et propositions de Milton Friedman
page 7	2. Analyses et propositions d'Alain Madelin
page 8	3. De nombreuses dénominations
page 9	2 - Les pays qui ont osé le chèque-éducation
page 9	1. Les Pays-Bas, premiers adeptes
page 12	2. Les États-Unis, plusieurs formules dont le chèque-éducation
	2.1. Les "Charters schools"
	2.2. Les écoles privées
	2.3. Les "education vouchers"
page 18	3 - La Suède, une réussite
page 20	4 - Coup d'œil sur quelques autres pays
page 27	Bibliographie

Introduction : Qu'est-ce que le chèque éducation ?

Le chèque-éducation (traduction de « education voucher ») permet un financement public de l'enseignement sans monopole de l'éducation. Ce système peut paraître étrange dans un pays qui depuis plusieurs années a progressivement remis au second plan la question de l'adaptation de l'offre éducative au public concerné et à l'évolution de la société. Paradoxalement, en effet, plus les nouvelles pédagogies ont prôné de remettre au centre du système l'enfant, plus elles se sont éloignées des besoins et des aspirations des élèves et de leurs familles. Est-il possible d'imaginer un autre système qui resterait gratuit pour les usagers mais répondrait aux difficultés et aux besoins réels des élèves ?

Dans un système de chèque-éducation, l'argent vient toujours des contribuables ; seulement il est remis aux établissements qui le gèrent eux-mêmes, soit par les familles, soit par une agence, au prorata des élèves qui les fréquentent. Le chèque-éducation peut revêtir la forme d'un chèque remis à la famille et encaissable seulement par un établissement scolaire. Un tel rectangle de papier ressemble au chèque-restaurant, bien connu, que le salarié remet au restaurateur de son choix et qui est in fine encaissé par celui-ci. Le chèque peut aussi être virtuel : lorsqu'un enfant, ou un jeune adulte, fait ses études dans telle institution, celle-ci reçoit (par exemple mensuellement) une somme forfaitaire couvrant tout ou partie de la scolarité.

Le chèque-éducation permet un financement public de l'enseignement sans monopole de l'éducation.

Qu'il y ait ou non un chèque au sens physique du terme, le résultat est le même : c'est le « consommateur d'école », comme dit le sociologue Robert Ballion, qui décide à quel établissement il s'adresse, et chaque institution scolaire ou universitaire est responsable de l'équilibre de ses comptes. Sa survie dépend de sa capacité à attirer des élèves ou des étudiants : si elle rend de bons services à un prix abordable, c'est-à-dire sans demander un supplément important en sus du chèque-éducation, elle prospère ; si elle en rend de médiocres, elle décline puis disparaît. Grande différence par rapport au fonctionnement actuel, l'argent est alloué aux familles et utilisé pour régler les frais de scolarité auprès de l'établissement choisi. Derrière cet aspect technique, se cache une petite révolution. Chaque institution scolaire doit alors dispenser une formation de bonne qualité, faute de quoi les familles confient leurs enfants à des concurrentes, et les recettes de l'établissement se tarissent.

Dans un système de chèque-éducation, la liberté de création d'établissements est presque totale. Certes, pour avoir le droit d'adhérer au système, et donc d'encaisser les chèques, les institutions d'enseignement doivent se soumettre à des contrôles de qualité, mais cela n'empêche nullement de créer,

d'agrandir, de modifier. Que les utilisateurs de médicaments soient protégés des charlatans par les contrôles que requiert l'autorisation de mise sur le marché ne nuit pas à la liberté des laboratoires pharmaceutiques. Que les services d'hygiène inspectent les cuisines et les chambres froides des restaurants protège la santé des citoyens sans faire obstacle à la liberté de création, ni à la concurrence. De tels contrôles évitent simplement aux utilisateurs de courir trop de risques en essayant un nouvel établissement.

Le chèque-éducation existe déjà en divers points du globe, notamment aux Pays-Bas, en Suède et dans certains États membres des États-Unis d'Amérique. Mais les formules de chèque-éducation proposées fonctionnent-elles toutes bien ? De plus, pour nous qui n'avons pas encore osé, est-il possible de tirer des leçons de ces réalisations ?

Si les Français ont lancé l'idée et l'expression « chèque-éducation », cela n'a pas débouché sur des réalisations concrètes.

1 Petite histoire d'une idée iconoclaste

Les travaux de l'Assemblée nationale en 1872 et du RPF à la fin des années 1940 et au début des années 1960 autoriseraient à parler des origines françaises du chèque-éducation. Malheureusement, comme en d'autres domaines, si les Français ont lancé l'idée et l'expression « chèque-éducation », cela n'a pas débouché sur des réalisations concrètes. En revanche, les écrits de Milton Friedman ont eu, aux États-Unis et dans de nombreux autres pays, un retentissement non seulement intellectuel, mais également pratique : c'est donc par là que nous commencerons.

1. Analyses et propositions de Milton Friedman¹

Le célèbre économiste part du fait que l'éducation des enfants et des jeunes ne profite pas qu'à eux seuls : elle engendre ce qu'il appelle des « effets

1 - Les citations de Friedman que contient cette section proviennent du chapitre 6 de *Capitalism and Freedom* – un ouvrage publié en 1962.

de voisinage » pour l'ensemble de la population. Il explique : « L'éducation de mon enfant contribue à votre bien-être en favorisant l'existence d'une société stable et démocratique. Il n'est pas possible d'identifier les personnes particulières qui en bénéficient ni, donc, de leur faire payer les services rendus. Nous avons là, par conséquent, un important « effet de voisinage ». »

On reconnaît là les caractéristiques des effets externes ou « externalités » : une action (ici, éduquer un enfant) affecte de manière diffuse un très grand nombre d'autres personnes. Il est impossible d'organiser des échanges bilatéraux du type : X rémunère Y pour le service que celui-ci lui rend en donnant une bonne éducation à ses enfants (externalité positive), ou se fait indemniser par Z pour les dommages que celui-ci lui fait subir en polluant l'atmosphère avec sa voiture et son chauffage (externalité négative). De plus, chaque personne bénéficie de services, chacun infinitésimal, rendus par des multitudes d'autres personnes (des millions de parents qui éduquent convenablement leurs enfants) ou pâtit de nuisances, chacune microscopique, engendrées par des kyrielles d'autres individus (des millions d'automobilistes, chacun d'entre eux contribuant imperceptiblement à la pollution quand il utilise son véhicule).

Tous les économistes, y compris ceux d'entre eux dont les idées sont libérales, estiment que les pouvoirs publics – pour simplifier, nous dirons l'État – peuvent jouer un rôle très utile en faisant payer les bénéficiaires des externalités positives et les producteurs d'effets externes négatifs. Dans le second cas de figure, cette position est résumée par le slogan « pollueur – payeur ». Dans le premier cas, dont relève l'éducation des enfants, il s'agit de prélever une sorte de redevance sur les bénéficiaires de l'externalité positive, et de l'utiliser pour subventionner les actes qui leur sont profitables – en l'espèce, la formation de citoyens honnêtes et de travailleurs compétents.

Jusqu'ici, « libéraux » et « dirigistes » sont d'accord. C'est à propos de l'organisation du transfert des bénéficiaires aux producteurs d'effets externes positifs que leurs avis divergent.

Les dirigistes estiment que l'État sait mieux que les parents quelle éducation convient à leurs enfants ; ils vont donc le charger de se faire producteur de services éducatifs. Le résultat est l'école publique, où des enseignants payés par l'État apprennent aux enfants ce que des hommes politiques et des fonctionnaires estiment correspondre à l'intérêt bien compris de la collectivité comme de ces citoyens en herbe. Les libéraux appliquent le principe de subsidiarité : ils ne se font certes pas d'illusions sur la capacité des parents à

L'éducation des enfants et des jeunes ne profite pas qu'à eux seuls : elle engendre ce que Milton Friedman appelle des « effets de voisinage » pour l'ensemble de la population.

toujours faire les bons choix pour leurs enfants, mais ils sont encore plus sceptiques quant à celle des fonctionnaires et des politiciens, si bien qu'ils jugent plus sage de laisser un important pouvoir de décision à la famille.

La proposition faite par Milton Friedman découle précisément de son attachement au principe de subsidiarité. Celui-ci est assorti d'un respect pour les prérogatives de l'État qui rend ridicule, en ce qui concerne ce sujet, les accusations d'extrémisme libéral parfois portées contre ce Prix Nobel² d'économie. Lisons-le :

« Les pouvoirs publics pourraient exiger une scolarité minimale que l'on financerait en attribuant aux parents des bons remboursables pour une somme maximale spécifiée par enfant et par an, à condition d'être dépensés pour des services d'enseignement "agrés". Les parents seraient alors libres de consacrer cette somme, et toute somme supplémentaire fournie par eux-mêmes, à l'achat des services éducatifs dispensés par une institution "agrée" de leur propre choix. Ces services pourraient être assurés par des entreprises privées fonctionnant pour le profit, ou par des institutions sans but lucratif. Le rôle des pouvoirs publics se limiterait à s'assurer que les écoles répondent à certaines normes minimales – telles que l'inclusion dans les programmes d'un minimum de contenu commun – d'une façon qui rappellerait beaucoup l'inspection à laquelle on soumet à l'heure actuelle les restaurants pour être sûrs qu'ils satisfont à certaines normes sanitaires minimales. »

Le rôle des pouvoirs publics se limiterait à s'assurer que les écoles répondent à certaines normes minimales.

Se préoccupant de la faisabilité d'une telle réforme, à partir de la situation américaine – des écoles publiques gratuites, c'est-à-dire payées par le contribuable, et des écoles privées entièrement prises en charge par les familles des élèves et, le cas échéant, par des fondations qu'alimentent des dons et legs – Friedman prend comme exemple le programme mis en place en faveur des soldats démobilisés à l'issue de la seconde guerre mondiale : *« chaque ancien combattant qui présentait les qualifications requises recevait par année une somme maximale qu'il pouvait dépenser dans toute institution de son*

2 - Terminologie habituelle bien que, en ce qui concerne l'économie, le prix n'ait pas été instauré par Alfred Nobel lui-même, mais par la Banque de Suède, en 1968, en mémoire de ce grand homme. Les règles d'attribution du prix sont les mêmes pour l'économie que pour les autres disciplines bénéficiant d'un prix Nobel.

3 - En 1962, ce financement étatique était encore récent ; il atténuait fortement une injustice majeure (les familles confiant leur enfant à un établissement privé payaient deux fois : sous forme de scolarité, et par l'impôt) : Friedman l'a donc salué comme une réelle avancée. Mais il n'a jamais dit que cela soit la panacée. En particulier, le paiement des enseignants directement par l'État prive les équipes dirigeantes d'une liberté de gestion essentielle : choisir les hommes et les femmes les plus compétents et les plus en phase avec le projet éducatif de l'établissement, et les rémunérer en fonction de leurs résultats.

choix, pourvu que celle-ci satisfait à certaines normes. » Il fait aussi référence à la prise en charge par l'État français d'une partie du coût de l'enseignement privé³.

Friedman a ainsi lancé une idée, sans entrer dans les détails du projet comme il faut le faire avant de passer à la mise en œuvre - et comme la présente étude commence à le faire. Parmi les questions qui se posent, notons en vrac : par qui et selon quels critères les établissements devraient-ils être agréés initialement, puis contrôlés périodiquement ? Comment éviter que des biais politiques interviennent dans la délivrance des agréments ? Comment éviter les utilisations abusives du chèque-éducation telles que des encaissements de complaisance partiellement ristournés aux parents d'enfants en réalité non scolarisés ?

2. Analyses et propositions d'Alain Madelin

Publié l'année où des millions de Français descendirent dans la rue pour défendre l'existence d'un enseignement « libre » que les socialistes au pouvoir voulaient fondre dans l'Éducation nationale, le livre d'Alain Madelin (1984), *Pour libérer l'école*, part d'une idée simple et forte : il ne faut pas que le producteur soit tout puissant par rapport à l'utilisateur – on peut dire par rapport au « consommateur d'école », en reprenant le titre de Robert Ballion (1982). Il écrit à la fin de son deuxième chapitre :

« Pour répondre à une demande d'éducation forte, individualisée, diversifiée, il faut sortir de la logique dominatrice de l'offre. Une autre logique s'impose : celle des consommateurs. L'éducation de l'avenir est une éducation dirigée d'en bas, par la demande. Or la demande suppose le choix, et le choix la liberté et la concurrence des écoles. »

Comment faire pour que les familles puissent choisir les écoles de leurs enfants ? *« L'État doit cesser de financer l'école pour financer l'éducation. Concevons un système où l'État, au lieu d'assurer la redistribution du produit de l'impôt directement aux écoles, selon le nombre de professeurs, d'élèves ou de mètres carrés, le redistribuerait directement à chaque utilisateur, sous la forme d'une allocation scolaire. »*

L'éducation de l'avenir est une éducation dirigée d'en bas, par la demande.

Et Madelin distingue deux formules :

- allocation versée directement à l'école choisie par la famille,
- allocation attribuée à la famille sous une forme permettant d'en faire effectuer le versement uniquement à une école, ceci pour éviter que l'argent ne soit affecté à des usages autres que la scolarité de l'enfant.

Quant au financement, il imagine « une sorte de Caisse nationale de prévoyance scolaire », à laquelle chacun devrait cotiser « comme pour les retraites ou les allocations familiales ». Il serait alors clair que l'argent de l'allocation scolaire n'est pas l'argent de l'État, mais celui des cotisants, ce qui montrerait au passage l'inanité du slogan « à école publique, argent public ; à école privée, argent privé. » De même que les allocations familiales ne sauraient être réservées à acheter les produits des entreprises nationalisées, de même une allocation scolaire serait aux yeux de chacun destinée à acheter aussi bien les services d'enseignement produits par les écoles privées que ceux provenant de leurs homologues publiques. La sécurité sociale ne rembourse-t-elle pas l'opération réalisée dans une clinique tout comme celle qui a lieu à l'hôpital ?

**Guy Mollet
au micro de
Radio Luxembourg
en 1965 parle
d'allocation
scolaire.**

3. De nombreuses dénominations

Le chèque-éducation n'est pas la seule dénomination que l'on trouve pour décrire ce principe d'allocation directe aux familles des frais de scolarité. Les dénominations sont nombreuses⁴. Éducation Voucher (bon d'achat d'éducation) est la plus commune aux États-Unis. On dit aussi educational voucher et School voucher. Le terme d'allocation-éducation a été proposé par le RPF en décembre 1948, repris dans un communiqué du 23 août 1951 (« allocation destinée aux familles elles-mêmes et à attribuer par elles aux éducateurs qu'elles choisissent pour leurs enfants »). Guy Mollet au micro de Radio-Luxembourg en 1965 parle d'allocation scolaire, Yves Cannac en 1983 de billet d'éducation, Alain Madelin en 1984 de l'allocation scolaire ou de point éducation.

L'expression de bon scolaire est utilisée en 1872, on la trouve dans les travaux de l'Assemblée nationale examinant un projet de loi relatif à l'instruc-

4 - Ce passage doit beaucoup à l'inventaire des anciennes propositions allant dans le sens de l'allocation scolaire qui figure au chap. 4 de Madelin (1984)

tion primaire de l'époque. On la retrouve plus tard dans la proposition de loi cadre n° 1424 du 20 novembre 1979 sur la famille et la population, déposée par 114 députés RPR et UDF, art. 21.

Jacques Attali (2008) appelle « droits à l'école » l'instrument destiné à réaliser la 6^e des 300 « décisions pour changer la France » proposées par la Commission installée en 2007 par le Président de la République pour réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour moderniser le pays. Cette « décision » s'énonce : « Permettre aux parents de choisir librement le lieu de scolarisation de leurs enfants ». Et le moyen de ce libre choix est ainsi exposé : « En pratique, l'État affectera aux parents une somme d'argent par élève. Chaque parent pourra l'utiliser dans un établissement public ou privé de son choix. »

Est aussi utilisée l'expression de chèque-éducation. C'est celle que l'on retiendra, car elle fait écho à des systèmes que l'on connaît déjà, qui nous sont familiers comme celui du chèque-restaurant. Même si les dénominations sont nombreuses, toutes correspondent à un même système et ce système a d'abord été une idée française. Les réalisations sont par contre à chercher à l'étranger.

**En pratique,
l'État affectera
aux parents une
somme d'argent
par élève.
Chaque parent
pourra l'utiliser
dans un
établissement
public ou privé
de son choix.**

2 Les pays qui ont osé le chèque-éducation

1. Les Pays-Bas, premiers adeptes

Classée au neuvième rang dans le monde par l'enquête PISA⁵ de l'OCDE sur le niveau scolaire, la Hollande fait bonne figure : son système scolaire figure parmi ceux qui obtiennent des résultats convenables, nettement supé-

5 - Les principaux résultats sont disponibles sur le site www.pisa.oecd.org ; les résultats complets font l'objet de publications que l'on peut acheter auprès de l'OCDE. L'enquête PISA, gigantesque (400 000 élèves sont testés) a lieu tous les 3 ans ; les résultats de l'enquête 2006 achèvent d'être publiés en 2009. En sciences, la Finlande vient en tête, avec un score 563 ; la Hollande est à 525, la France à 495. En mathématiques (en théorie, un point fort de la France), la Finlande a également les meilleurs résultats (548) ; les Pays-Bas sont à 531, la France à 496. En lecture, la Corée du Sud vient en tête, talonnée par la Finlande (556 et 555), la Hollande est à 507 et la France à 488.

rieurs à la moyenne. Or 70 % des enfants et adolescents résidant aux Pays-Bas fréquentent des écoles privées (en majorité confessionnelles) financées par l'argent des contribuables conformément à la formule « l'argent suit l'élève » en vigueur dans ce pays.

Cette méthode de financement existe depuis 1917. Les établissements publics (30 % des élèves) et leurs homologues privés (dits « spéciaux » pour ceux d'entre eux qui sont confessionnels) bénéficient (en proportion du nombre d'élèves) des mêmes ressources publiques : le libre choix de l'école s'accompagne d'une égalité dans l'accès aux ressources fiscales. L'histoire débuta par une querelle scolaire : au XIX^e et au tout début du XX^e siècle, de nombreuses écoles catholiques et protestantes furent créées ; elles réclamèrent des subsides publics, et les Néerlandais se divisèrent sur le point de savoir s'il fallait ou non accéder à leur demande. La question fut réglée en 1917, « quand les écoles publiques et privées furent dotées d'un statut financier équivalent. Il en résulte que les Pays-Bas sont dans une situation unique en comparaison du reste du monde, ayant 70 % de leurs écoles administrées et gouvernées par des conseils d'administration privés.⁶ » La Constitution garantit la liberté d'éducation, y compris la liberté de créer des écoles, de déterminer les principes qu'elles appliquent (« liberté de conviction »), et d'organiser l'enseignement.

L'article 23 de la Constitution des Pays-Bas pose ainsi le principe de la liberté scolaire : « L'enseignement peut être dispensé librement, sous réserve de la surveillance des pouvoirs publics et, en ce qui concerne les formes d'enseignement spécifiés par la loi, de l'examen de la compétence et de la moralité des enseignants, le tout à régler par la loi. »

Dans ce pays, comme l'écrivait Madelin (1984), « la Constitution garantit la liberté de l'enseignement et précise que l'enseignement privé est financé par le Trésor public sur la même base que l'enseignement public. Résultat : la création des écoles est libre, qu'elles émanent des églises, des associations ou des groupes de citoyens. Le financement de ces écoles est automatique en fonction d'un certain nombre de « déclarations de parents » par lesquelles ceux-ci s'engagent à envoyer leurs enfants dans l'école envisagée. »

6 - Frans J. de Vijlder, du ministère de l'Éducation néerlandais : « Dutch Education : a closed or an open system ? » ; conférence non datée disponible sur le site de l'OCDE. Les citations qui suivent sont issues de ce même article.

**La constitution
des Pays-Bas
garantit la
liberté
d'éducation,
y compris la
liberté de créer
des écoles.**

Le financement de l'enseignement primaire par les pouvoirs publics est constitutionnellement identique pour tous : « L'enseignement privé primaire de formation générale répondant aux conditions fixées par la loi, est financé par le Trésor public sur la même base que l'enseignement public. » Pour l'enseignement secondaire et supérieur, la Constitution laisse davantage de liberté au législateur : « La loi établit les conditions auxquelles des contributions sont fournies à l'enseignement privé secondaire de formation générale et à l'enseignement privé supérieur préparatoire ». Mais, en fait, la loi a défini des conditions de financement rigoureusement égales pour tous les établissements d'enseignement secondaire et supérieur préparatoire, qu'ils soient publics ou privés. Le financement vient toujours de l'État central. Les écoles publiques sont organisées par les autorités locales. Elles peuvent affecter des financements supplémentaires aux écoles situées sur leur territoire, mais elles n'ont pas le droit, ce faisant, de privilégier « leurs » établissements : elles doivent traiter les institutions privées de la même manière.

Dans les années 1970, l'État instaura un « financement pondéré » : les écoles se virent attribuer une dotation par élève majorée de 25 % pour les élèves en provenance de milieux défavorisés, et de 90 % pour ceux appartenant à une minorité ethnique. Cette disposition s'avère n'avoir pas produit les fruits qu'on en attendait : les établissements recevant une forte proportion d'élèves concernés utilisèrent leurs ressources supplémentaires pour diminuer la taille des classes plutôt que pour réaliser des innovations pédagogiques et s'occuper de façon plus personnalisée des élèves en difficulté.

De manière générale, selon le haut fonctionnaire dont nous utilisons l'exposé, les écoles néerlandaises ne se sont pas montrées suffisamment dynamiques. Il attribue une part de responsabilité aux parents, qui ont choisi l'école de leurs enfants davantage selon des critères idéologiques ou religieux qu'en fonction de la qualité de l'enseignement. Il appelle donc de ses vœux une plus grande implication des parents, de façon à ce que soit exercée sur les équipes pédagogiques une plus forte pression en faveur de l'adaptation des méthodes pédagogiques dans un monde qui évolue rapidement. Il pense également que les directives en provenance de son ministère ont pu être trop étendues et contraignantes, rognant ainsi les ailes aux équipes pédagogiques tentées par davantage d'innovation.

Ces remarques paraissent fort utiles : il ne faut pas croire que le seul fait de répartir les fonds publics sans discrimination suffit à rendre le système parfaitement concurrentiel ! Le gouvernement néerlandais a d'ailleurs cher-

Constitution et lois Hollandaises ont défini des conditions de financement rigoureusement égales pour tous les établissements d'enseignement.

ché à stimuler la compétition en autorisant les écoles à demander aux parents (mais sans pouvoir l'exiger) une contribution supplémentaire : il semble avoir senti que la gratuité totale n'est pas optimale du point de vue de l'exigence des familles en matière de services d'enseignement.

Il se pourrait aussi que la permissivité assez forte qui s'observe en Hollande se traduise dans le domaine scolaire par une certaine faiblesse des exigences parentales : si les parents prennent à leur compte le désir de leurs enfants de ne pas trop se fatiguer à travailler, on conçoit bien qu'un marché de l'éducation fournira des services d'enseignement davantage axés sur l'appétit de confort et de divertissement des élèves que sur leurs performances intellectuelles. Le chèque-éducation ne dispense pas les parents de leurs devoirs éducatifs : il leur donne la possibilité de les remplir plus efficacement.

Un autre résultat doit être mentionné : les résultats scolaires sont globalement de même niveau pour les établissements publics et pour leurs homologues privés. Ce fait nous paraît conforter l'idée selon laquelle, dans un système concurrentiel où les armes sont égales, les établissements publics ne se comportent pas très différemment de leurs homologues privés. Cela montre - chose importante pour l'étude de faisabilité - que la privatisation des établissements publics n'est pas indispensable à l'instauration du chèque-éducation.

2. Les États-Unis, plusieurs formules dont le chèque-éducation

Dans ce pays, le débat sur l'évolution de l'offre et de la demande ne se limite pas, loin s'en faut, à la question des « vouchers ». Différentes mesures ont en effet été essayées, selon les États, et plus particulièrement : les écoles à charte, le subventionnement des écoles privées, et le chèque-éducation. Il est intéressant de se faire une idée des deux premières méthodes avant de regarder plus attentivement la troisième.

2.1. Les « charter schools »

La première de ces écoles fut créée au Minnesota en 1992 ; il en existe actuellement 4 000, réparties entre 40 États, dont la plupart ont adopté une

Dans un système concurrentiel où les armes sont égales, les établissements publics ne se comportent pas très différemment de leurs homologues privés.

« charter law » ; environ un million d'élèves y sont scolarisés⁷. Une école à charte est un établissement financé et supervisé par un État ou une autorité locale, mais dirigé par un conseil d'administration privé, qui est responsable de la gestion et notamment engage le personnel. Il est fréquent, mais non systématique, que le financement prenne la forme d'une dotation par élève, ce qui est une forme de chèque-éducation. Le montant du financement public par élève se situe en moyenne à 80 % de celui dont bénéficient les écoles publiques : le succès de la formule n'est évidemment pas sans lien avec les économies qu'elle engendre pour les États ou d'autres autorités. Les charter schools peuvent être aussi bien à but lucratif qu'à but non lucratif.

De nombreuses études ont été réalisées dans le but d'évaluer l'intérêt de la formule. Ils montrent que les résultats scolaires sont en moyenne un peu meilleurs dans ces écoles que dans les écoles publiques, et qu'ils s'améliorent avec le temps : les équipes des charter schools tirent profit de leurs expériences. Elles ne sont pas les seules : il est particulièrement intéressant de noter que, dans 90 % des districts où des charter schools se sont créées, les résultats scolaires se sont aussi améliorés dans les écoles publiques, et plus particulièrement dans celles où ils étaient les moins brillants.

Cela tend à montrer que la concurrence est stimulante pour les écoles publiques comme pour les institutions privées. Plus précisément, cette amélioration est particulièrement nette là où les financements des écoles publiques sont revus à la baisse en cas de diminution du nombre d'élèves : on constate que les équipes pédagogiques font des efforts lorsque c'est nécessaire pour endiguer la fuite des effectifs en direction d'écoles plus efficaces, et ainsi protéger l'emploi de leurs membres⁸.

Des enquêtes ont montré que les parents sont attentifs à la qualité de l'encadrement pédagogique et choisissent une charter school surtout soit par déception vis-à-vis de l'enseignement dispensé dans l'école publique où étudiait leur enfant, soit par bonne opinion des enseignants de la charter school choisie, soit pour les deux motifs simultanément ; les questions de proximité ou d'activités annexes (sport, etc.) ne jouent qu'un rôle secondaire.

Le développement des charter schools aurait probablement été plus rapide en l'absence d'une double contrainte administrative. D'une part,

Une école à charte est un établissement financé et supervisé par un État ou une autorité locale, mais dirigé par un conseil d'administration privé, qui notamment engage le personnel.

7 - Sauf indication particulière, les renseignements et citations relatifs aux écoles à charte (§ 4.1), aux écoles privées (§ 4.2) et aux vouchers (§ 4.3) sont issus de Walberg (2007).

8 - On se gardera de transposer trop vite cela au cas des écoles publiques françaises dont les enseignants, fonctionnaires, ne craignent pas pour leur emploi ni leur carrière, risquant simplement d'avoir à déménager si les élèves se mettent à désertir leur établissement.

bien des autorités locales rechignent à leur laisser une véritable autonomie pédagogique ; elles exercent des contrôles assez tatillons sur les méthodes plutôt que de s'attacher à la qualité des résultats scolaires obtenus ; d'autre part, peut-être en réponse au lobby des écoles publiques, États et districts plafonnent souvent le nombre des créations d'écoles à charte.

2.2. Les écoles privées

Il existe aux États-Unis une longue tradition d'enseignement totalement privé, notamment au niveau des écoles primaires : durant la première moitié du XIX^e siècle, avant que les États ne se mettent à édicter des lois de scolarisation obligatoire, l'école privée (parfois subventionnée par une autorité locale) était la formule classique. Il y eut ensuite des créations massives d'écoles publiques, et une volonté de rendre leur fréquentation obligatoire. La Cour suprême, en 1925, jugea inconstitutionnelle une telle obligation, garantissant ainsi la liberté scolaire – mais non l'égalité économique entre les écoles publiques, financées par l'impôt, et les écoles privées, dépendant des droits de scolarité payés par les familles, et des fondations.

La minorité catholique, qui craignait l'orientation plutôt protestante des écoles publiques, fut particulièrement active dans la création d'écoles privées et la résistance à la fréquentation obligatoire de l'enseignement public. Aujourd'hui encore, sur 5,1 millions d'élèves scolarisés dans le secteur primaire privé, soit 11 % du total des élèves du primaire aux États-Unis, 2,4 millions le sont dans des établissements catholiques, ce qui met cette catégorie en première position. Les autres écoles confessionnelles regroupent 1,8 million d'élèves, et les établissements « indépendants » vis-à-vis des religions, 0,9 million.

Les résultats obtenus par les établissements primaires privés sont supérieurs à ceux du secteur public, comme le montre la place qu'occupent leurs anciens élèves dans les universités les plus réputées : 41 % des étudiants admis dans ces établissements ont fait leurs études primaires dans une école privée ! En dehors de ce résultat élitiste, les tests montrent que les performances scolaires moyennes sont un peu supérieures dans le privé, et nettement supérieures en ce qui concerne l'importante minorité hispanique.

Ces résultats sont d'autant plus remarquables que les budgets des écoles privées, rapportés au nombre d'élèves, sont très inférieurs à ceux des écoles publiques, par exemple 66 % en Arizona.

**Aux États-Unis,
les budgets des
écoles privées,
rapportés au
nombre
d'élèves, sont
très inférieurs
à ceux des
écoles
publiques.**

Cette efficacité (bons résultats scolaires) et cette efficacité (résultats obtenus avec une grande économie de moyens) ne viendraient-elles pas de ce que les écoles privées « écrèment » la population, recrutant surtout dans les milieux instruits et aisés ? Des études semblent montrer que tel n'est pas le cas ; les différences ethniques, notamment, seraient mieux vécues au sein des établissements privés, le choix volontaire de l'établissement créant un point commun entre les élèves ou les familles.

Reste le problème pécuniaire : les familles qui confient leurs enfants au secteur privé doivent payer à la fois la scolarité de leurs propres enfants, directement à l'école, et celle des enfants qui vont à l'école publique, par l'impôt. C'est pourquoi la revendication principale des défenseurs de l'enseignement privé porte sur la déductibilité fiscale des sommes consacrées à la scolarité des enfants. Il semblerait que cette demande ait été entendue par certains États.

Dans la brève section qu'il consacre à l'enseignement privé hors des États-Unis, Walberg (2007) ne mentionne pas la France, où environ 20 % des élèves sont scolarisés dans le privé. Milton Friedman (1960) avait pourtant jugé cet exemple intéressant.

Mais un demi-siècle de contrats avec l'État a peut-être contribué à un certain alignement de la pédagogie pratiquée dans les écoles « libres » sur les méthodes en usage dans l'administration ; et sans doute estime-t-on, vu des États-Unis, que des écoles dont les enseignants sont directement pris en charge par l'État, et dont la création ou l'agrandissement ne peut être effectué que moyennant des autorisations administratives, ne sont plus « privées » au plein sens du terme ?

2.3. Les « education vouchers »

Le chèque-éducation suscite beaucoup d'intérêt aux États-Unis, mais les réalisations sont petites et dispersées. Il s'agit de dispositifs locaux, dont le plus célèbre est probablement le « Milwaukee Parental Choice Program » (MPCP), dont ne bénéficient cependant qu'environ 17 000 élèves répartis dans 125 écoles, pour un coût de 100 millions de dollars, un peu moins du dixième du budget des écoles publiques de Milwaukee⁹.

Le chèque-éducation suscite beaucoup d'intérêt aux États-Unis, mais les réalisations sont petites et dispersées.

9 - Informations issues du site jsonline.com (js pour « journal sentinel »), qui suit de près les péripéties scolaires à Milwaukee et dans le Wisconsin. Ville centre d'une agglomération comptant environ 1,75 million d'habitants, Milwaukee (Wisconsin) est située au bord du lac Michigan, au nord de Chicago.

Ce programme MPCP pour le choix parental donne lieu à de nombreuses controverses, qui ont peut-être contribué à la faiblesse de sa croissance depuis quelques années : les entrées de nouveaux établissements (3 seulement pour la rentrée 2009, deux à trois fois plus les années précédentes) ne dépassent guère le nombre de sorties.

Une étude effectuée en 2008 par John R. Warren du Département de sociologie de l'Université du Minnesota montre une très nette supériorité du taux de « graduation » en high school pour les élèves issus des écoles à vouchers en comparaison de leurs homologues provenant des écoles publiques, sauf en 2004¹⁰:

Les

**programmes de
"vouchers" font
l'objet de fortes
contestations.**

- 62 % contre 49 % en 2003
- 61 % contre 64 % en 2004
- 61 % contre 52 % en 2005
- 64 % contre 55 % en 2006
- 85 % contre 58 % en 2007

**Ainsi celui de
l'Arizona a-t-il
été attaqué en
justice par le
syndicat des
enseignants de
l'État et
certaines
écoles.**

Des programmes plus récents, et actuellement de plus petite taille, ont vu le jour dans différentes parties des États-Unis. Par exemple, à la Nouvelle-Orléans un programme a été mis en route pour la rentrée scolaire de septembre 2008 ; il porte sur 1 500 familles, pour lesquelles la scolarité d'un enfant de 5 ans peut être prise en charge à concurrence de \$ 6 300, sous conditions de ressources¹¹. En Arizona, un programme de cinq millions de dollars a été mis en place en 2006 au profit de 400 enfants handicapés ; il a cependant failli être supprimé du budget 2008 – 2009, fortement déficitaire¹².

Les programmes de "vouchers" font l'objet de fortes contestations. Ainsi celui de l'Arizona a-t-il été attaqué en justice par le syndicat des enseignants de l'État et certaines écoles. Rejetée en première instance, leur plainte a été couronnée de succès en appel, au motif qu'utiliser des fonds publics pour aider des écoles privées serait inconstitutionnel. La Cour suprême de l'Arizona, saisie en dernière instance, a confirmé en mars 2009 le verdict de la Cour d'appel. En mai, une nouvelle loi a été votée pour éviter l'interruption du programme¹³ ... Ces péripéties juridiques donnent une idée des difficultés que peut rencontrer la mise en œuvre du chèque-éducation, même lorsque le programme se limite à des établissements spécialisés dans l'accueil des enfants handicapés.

10 - Source : schoolchoiceinfo.org

11 - Source : blog.nola.com

12 - Source : azcentral.com

13 - Source : le même site azcentral.com

Le syndicat AFT (American Federation of Teachers), qui regroupe 1,4 million d'affiliés, s'oppose depuis longtemps, et avec détermination, aux "school vouchers". Sa position, telle qu'elle a été définie en mars 2001, repose sur des arguments maintes fois entendus en France : « L'AFT soutient le droit des parents à envoyer leurs enfants dans des écoles privées ou confessionnelles, mais refuse qu'il soit fait dans ce but usage de fonds publics. La principale raison de cette opposition tient à ce que le financement public d'un enseignement privé ou religieux transfère de précieux dollars venant des impôts, des écoles publiques, qui sont gratuites et ouvertes à tous les enfants, responsables devant les parents et les contribuables également, essentielles pour notre démocratie, à des écoles privées et religieuses qui font payer leurs services, sélectionnent leurs élèves sur la base de caractéristiques religieuses ou académiques ou familiales ou personnelles, et ne sont responsables que devant leurs conseils d'administration et leurs clients.¹⁴»

Le syndicat AFT s'oppose également aux crédits ou réductions d'impôt¹⁵ liés à l'envoi d'enfants dans des écoles privées, pour deux raisons : un motif de justice sociale, parce que ces dispositions, et surtout celles du second type, profitent davantage aux riches qu'aux pauvres ; et l'intérêt des écoles publiques, parce que ces dispositions amoindrissent les ressources de l'État, et donc le financement disponible pour les services publics. De part et d'autre de l'Atlantique, la volonté est forte de privilégier l'enseignement public par rapport à son homologue privé.

Cependant, en mars 2009 le site des écoles à charte¹⁶ a publié un article intitulé « Obama soutient le chèque-éducation », soulignant que le nouveau Président des États-Unis est le premier Démocrate élu à ce poste qui regarde les vouchers d'un oeil favorable. Cette formule serait-elle enfin en mesure de se répandre aux États-Unis ?

**En mars 2009
le site
des écoles à
charte a
publié un
article intitulé
"Obama
soutient le
chèque-
éducation".**

3. La Suède, une réussite

L'intérêt porté au "school voucher" par le Président Obama a été l'occasion pour le site des écoles à chartes de publier un autre article, sur le thème

14 - Source : aft.org

15 - Le crédit d'impôt est une somme qui entre en compensation avec l'impôt et peut donner lieu à versement de la part du Trésor public si elle dépasse le montant du dit impôt. La réduction d'impôt, elle, ne peut pas dépasser le montant dû au fisc.

16 - www.examiner.com

« Obama devrait regarder attentivement le programme suédois de chèque-éducation, qui est une réussite ». Quel est donc ce programme donné en modèle au président américain, mais aussi à l'opposition conservatrice au Royaume-Uni¹⁷ ?

Les parents suédois sont heureux de pouvoir choisir leur école. Sous ce titre, Mike Baker, spécialiste de l'éducation à la BBC, a fait le 5 octobre 2004 une émission dont nous extrayons le passage ci-dessous. « *Inger Svendsen se réjouit du système suédois du choix scolaire. Sa fille de 14 ans, Paula, était malheureuse à son école publique de Stockholm. Esprit brillant et indépendant, Paula se sentait étouffée par un style d'enseignement très formel. Heureusement pour Inger, l'organisation suédoise du choix scolaire lui permet de choisir n'importe quelle autre école publique ou une école privée sans que cela lui coûte rien. Paula va maintenant à Kista Kunskaappskolan, une école indépendante que fait fonctionner une compagnie privée. Tous les droits de scolarité sont payés par l'État. Selon Inger, il est très important pour les parents de faire des choix. Maintenant qu'elle a changé d'école, Inger dit que Paula est bien plus heureuse et qu'elle étudie mieux.* »

Les parents suédois sont heureux de pouvoir choisir leur école.

En Suède, les écoles sont financées par des autorités locales. En 1992, sous une majorité libérale-conservatrice, une loi fut votée qui obligea ces autorités à accorder aux écoles privées habilitées un financement par élève égal à 85 % du coût par élève dans les écoles publiques. Revenus au pouvoir, les sociaux-démocrates portèrent ce taux à 100 % mais les écoles, pour participer au système, durent s'engager à ne rien demander de plus comme frais de scolarité.

De ce fait, la scolarité devint gratuite dans la plupart des écoles privées, et celles-ci purent accueillir des enfants de tous niveaux socio-économiques. Elles doivent appliquer la règle « premier arrivé, premier servi », qui ne leur permet pas de sélectionner leurs élèves. Elles doivent aussi obtenir une habilitation, délivrée par une agence nationale.

Depuis le démarrage effectif du système, le nombre d'écoles indépendantes a été multiplié par cinq, et celui des élèves qui les fréquentent, par quatre. Plus de 10 % des élèves, premier et second degrés confondus, sont désormais scolarisés dans des établissements privés. Il s'agit principalement

17 - Spectator, 1st march 2008 : « le système suédois d'écoles indépendantes, financées par des bons, a transformé les performances de l'enseignement dans ce pays ; il inspire maintenant le livre bleu du parti conservateur pour les écoles britanniques. »

d'établissements nouveaux, implantés majoritairement dans des zones en expansion démographique, si bien que peu d'écoles publiques ont fermé. On observe une grande diversité : institutions avec ou sans but lucratif ; écoles centrées sur une pédagogie traditionnelle, une forte discipline, le port d'un uniforme, ou au contraire très « décontractées » et souples, recourant au coaching, comme la Kista Kunskaappskolan citée ci-dessus ; écoles confessionnelles (10 % d'entre elles environ) ou laïques.

Une interview de Peje Emilsson¹⁸, président de la société Kunskaappskolan qui regroupe 32 écoles et plus de 500 enseignants, indique que les syndicats d'enseignants suédois n'ont pas réagi comme leurs homologues américains. D'abord hésitants, ils ont ensuite compris l'avantage que leur procurait le fait d'avoir en face d'eux une pluralité d'employeurs potentiels : eux aussi ont le choix ; eux aussi peuvent faire jouer la concurrence. La présidente du syndicat suédois des enseignants, Eva-Lis Preisz, confirme que ses adhérents, un peu suspicieux à l'origine, ont adhéré sans réserve au nouveau système une fois que les établissements financés par des bons scolaires eurent perdu la possibilité de sélectionner les élèves et de facturer des droits de scolarité complémentaires¹⁹.

L'interview de Peje Emilsson cite des études qui montreraient que l'introduction du nouveau système en Suède n'a pas augmenté la ségrégation et a stimulé l'amélioration des écoles publiques.

Certes, il faut tenir compte du fait que la Suède dépense nettement plus pour la formation de ses enfants et de ses jeunes que la plupart des pays de l'OCDE : il est plus facile de rencontrer le succès dans ces conditions qu'en étant confronté à de sévères contraintes budgétaires. Cela peut aussi expliquer que les écoles privées à but lucratif parviennent à dégager un profit d'environ 4 % de leur chiffre d'affaires²⁰. Cela montre surtout que l'enseignement a été en Suède au carrefour des deux voies de reconnaissance de son importance :

- Pour les sociaux-démocrates, le doter d'un financement public confortable.
- Pour les libéraux, le faire bénéficier du libre choix et de la concurrence, conformément à ce que disait Per Unckel, ministre de l'éducation à l'origine du nouveau système :

Les syndicats d'enseignants suédois n'ont pas réagi comme leurs homologues américains. D'abord hésitants, ils ont ensuite compris l'avantage que leur procurait le fait d'avoir en face d'eux une pluralité d'employeurs.

18 - Site du Frontier Centre for Public Policy (www.fcpp.org) mai 2005.

19 - Source : émission de la BBC citée dans l'encadré, disponible sur le site de la BBC.

20 - Selon *The Washington Times* du 10 sept. 2009 ; disponible sur le site washingtontimes.com

« l'éducation est tellement importante qu'il est tout simplement impossible d'en laisser le monopole à un seul producteur. »

4 Coup d'œil sur quelques autres pays²¹

Le Danemark utilise depuis longtemps le chèque-éducation.

Le Danemark utilise depuis longtemps le chèque-éducation. Le Fraser Institute (un think tank libéral) en a fait une description précise²² en 1999, présentant comme « unique » le secteur des écoles indépendantes à financement public de ce pays, fréquentées par environ 13 % des élèves de niveau primaire ou secondaire. Une étude de l'OCDE montrait déjà en 1994 que « les écoles municipales commencent à imiter le modèle de l'implication parentale développé par les écoles libres. » Dans les années 1980 la fréquentation des écoles libres a augmenté de moitié, conduisant les écoles municipales à s'améliorer pour endiguer l'hémorragie de leurs élèves.

Aujourd'hui le système attribue des bons atteignant 80 à 85 % des frais de scolarité pour les élèves des écoles privées primaires et secondaires ; la participation financière des parents, qui peut être réduite si leurs ressources sont faibles, est un principe auquel tiennent les Danois, qui y voient pour les parents une incitation à s'occuper sérieusement de la scolarité de leurs enfants. Une étude récente²³ montre que les performances des élèves des écoles privées par rapport à celles des écoles publiques sont un peu meilleures dans bon nombre de cas, égales pour un assez grand nombre, et inférieures dans quelques cas.

En Nouvelle Zélande la question des écoles privées est à l'ordre du jour : la Commission des lois a rendu public le 22 septembre 2009 un rapport²⁴ intitulé « les écoles privées et la loi » pour préparer un toilettage des textes qui les concernent. Les problèmes de financement ne sont cependant guère abordés dans ce rapport. L'utilité des écoles privées pour élargir le

21 - Le site schoolchoice.in (publié par le mouvement militant school choice) fournit les principales caractéristiques des bons scolaires dans onze pays.

22 - Voir l'ancien site du Fraser Institute : oldfraser.lexi.net

23 - Beatrice Schindler Rangvid : *Private school diversity in Denmark's National Voucher System*, Scandinavian Journal of Educational Research, vol. 52, n° 4, Aug. 2008.

24 - Disponible sur le site educationforum.org.nz

choix éducatif des familles y est posée de façon plutôt abstraite. Les sources relatives au financement des écoles en Nouvelle-Zélande ne permettent pas, pour la plupart, de se faire une idée précise. Il semble d'après les déclarations reproduites ci-dessous que le chèque-éducation soit devenu l'instrument de financement universel, pour les écoles publiques comme pour les écoles privées, ce qui ferait de ce petit pays le prototype le plus accompli de ce système de financement, mais nous aimerions avoir davantage de certitude à ce sujet.

« Il a été décidé que les fonds alloués aux écoles par l'État seraient uniquement fonction du nombre d'élèves de l'établissement. En même temps, nous avons informé les parents qu'ils avaient le droit le plus absolu au choix de l'école de leurs enfants. Il me paraît en effet inadmissible qu'une autorité quelle qu'elle soit puisse obliger les parents à envoyer leurs enfants dans une école qu'ils jugent mauvaise. Ce nouveau système a été appliqué le même jour à 4 500 établissements d'enseignement.

Mais nous avons fait plus : nous avons donné aux écoles privées la possibilité de bénéficier des mêmes avantages financiers que les écoles publiques. Les parents bénéficient ainsi d'un « chèque-éducation » qui leur permet d'avoir un plus grand choix en matière d'écoles pour leurs enfants. Là encore, tout le monde prévoyait qu'il y aurait un véritable exode des écoles publiques vers les écoles privées, l'écart de niveau entre celles-ci et celles-là étant estimé entre 14 et 15 %.

Cette crainte ne s'est pas concrétisée et, qui plus est, la différence de niveau a disparu rapidement. Cela a pris environ 18 à 24 mois. Pourquoi cela ? Parce que, tout simplement, les enseignants des écoles publiques ont réalisé tout d'un coup que, si leurs élèves partaient ailleurs, les financements qu'ils recevraient seraient réduits d'autant, les fonds alloués, et destinés entre autres à rémunérer les enseignants, dépendant du nombre d'élèves de l'établissement. C'était donc leur emploi qui risquait d'être remis en question. Avant que nous ne lancions cette réforme, 85 % des élèves fréquentaient l'école publique. Un an après, à la suite de ces réformes, ce pourcentage ne s'était que peu réduit puisqu'il était passé à 84 %. Mais, trois ans plus tard, il était remonté à 87 % ! Pour autant, ce n'est pas le plus important : avant ces réformes, le niveau scolaire de notre pays était considéré comme inférieur à celui des pays comparables au nôtre d'un pourcentage estimé à 14 ou 15 % ; à la fin du processus, le niveau scolaire était estimé supérieur à ces autres pays d'un pourcentage de l'ordre de 14 à 15 %. » Extrait d'un article de Maurice P. Mac Tighe, ancien ministre,

En Nouvelle-Zélande le chèque-éducation serait devenu l'instrument de financement universel, pour les écoles publiques comme pour les écoles privées.

acteur de la révolution libérale opérée en Nouvelle-Zélande à partir de 1984, dans Point de Rencontre, n° 78, oct. 2005²⁵.

L'Irlande²⁶ dispose d'un enseignement principalement privé : ainsi, dans le second degré, 57 % des élèves vont-ils dans les « voluntary secondary schools », le plus souvent confessionnelles. L'État y prend en charge 90 % des salaires des enseignants, et 95 % des autres dépenses. Pour les écoles professionnelles (28 % des élèves du second degré) l'État assume 93 % de la dépense. Les « comprehensive schools », écoles publiques totalement financées par le contribuable, ne scolarisent que 15 % des élèves. Dans le primaire, la plupart des écoles sont diocésaines ; l'État paye les salaires des enseignants et une somme par élève qui s'apparente au chèque-éducation.

Après la chute du communisme, la République tchèque facilita la création d'écoles privées en accordant automatiquement un chèque-éducation aux familles qui y avaient recours.

Une telle formule est stimulante, comme l'explique le rédacteur de la rubrique de Wikipedia consacrée à l'éducation en République d'Irlande : « Les familles ont le libre choix de l'école. Lorsqu'une école cesse d'attirer les élèves, elle perd immédiatement une partie de sa dotation per capita, et ensuite des postes d'enseignants, les professeurs étant envoyés à des écoles dont la fréquentation augmente. »

La République tchèque n'avait aucune école privée avant la chute du communisme. Après le changement de régime, elle facilita la création de telles écoles en accordant automatiquement un chèque-éducation aux familles qui y avaient recours, représentant 50 % du coût unitaire des écoles publiques de même niveau, avec la possibilité d'aller au delà en fonction de certains critères, sans dépasser 90 %. 440 écoles privées ont été créées en une dizaine d'années. Les écoles implantées dans des zones à bas revenus semblent avoir été privilégiées pour le taux de prise en charge ; elles se sont davantage développées dans ces aires géographiques, où la qualité des écoles publiques laissait plus qu'ailleurs à désirer.

Le Chili a mis en place un financement des établissements scolaires en proportion du nombre d'élèves qu'ils accueillent. Cette réforme date du temps où le pays était dirigé par le Général Pinochet ; elle a été largement analysée à la fin des années 1990²⁷. Certains chercheurs hostiles au chèque-éducation en ont profité pour le discréditer sous couvert que la mise en

25 - Également disponible sur le site liberte-cherie.com

26 - Source : Wikipedia

27 - Voir par exemple Martin Carnoy et Patrick McEwan, *Does Privatization Improve Education ? The Case of Chile's National Voucher Plan*, Education Economics, 1998. L'article est disponible sur un site de l'université Stanford (stanford.edu). Également : Parry, Taryn Rounds, *Theory Meets Reality in the Education Voucher Debate : Some evidence from Chile*, Education Economics, Dec. 1998, résumé sur le site eric.ed.gov

place avait été réalisée par une dictature, comme si cela devait ternir les réalisations hollandaises, danoises, néo-zélandaises ou irlandaises, toutes dues à des régimes démocratiques.

Un commentateur, M. Carmoy, estime ainsi que le nouveau système chilien « remplit presque toutes les conditions de ceux qui, aux États-Unis, plaident pour « le choix et l'équité », à savoir une prise en charge complète, des écoles privées en compétition pour les élèves avec des écoles publiques dérégulées gérées par les municipalités dans toutes les banlieues, des faubourgs des classes moyennes aux bidonvilles à bas revenus. » Et il s'appuie essentiellement sur le cas chilien pour affirmer : « contrairement aux proclamations des « pro-voucher » aux États-Unis, l'expérience suggère au niveau international que les plans de chèque-éducation promettent beaucoup mais peuvent en réalité être pires pour les enfants de familles à bas revenus, pour lesquels les gains sont supposés être les plus importants.²⁸ » Or il indique lui-même que la prise en charge par l'État a régressé du fait de la réforme de 80 % à 63 % du coût de l'enseignement, et que la proportion du PNB consacrée à la formation initiale est tombée de 5,3 % (un pourcentage proche de ceux des pays développés, compris entre 6 % et 8 %) à 3,7 %. Cela n'a rien à voir avec ce qui se passe ou s'est passé au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas ou en Suède. Il n'est guère étonnant que les enfants pauvres aient été victimes des très dures restrictions imposées au système scolaire chilien, et que dans ce pays seules les familles pécutiairement à l'aise aient pu tirer profit de la liberté scolaire : il fallait pour cela pouvoir envoyer ses enfants dans des écoles privées demandant des droits de scolarité importants en sus des dotations publiques du type chèque-éducation.

Le cas chilien montre donc ce qu'il ne faut pas faire : utiliser le passage au chèque-éducation pour imposer des réductions drastiques du budget de l'enseignement sans souci des conséquences. La façon dont les enseignants des écoles publiques ont perdu leur statut antérieur (proche, semble-t-il, d'un statut de fonctionnaire), moyennant des indemnités probablement modestes, a également dû avoir des conséquences dommageables : les hommes ne donnent pas le meilleur d'eux-mêmes lorsqu'on les traite sans égards. Le passage au chèque-éducation doit se faire avec les enseignants, et non contre eux. Dans d'autres pays, les gains de productivité réalisés grâce à la

Le cas chilien montre donc ce qu'il ne faut pas faire : utiliser le passage au chèque-éducation pour imposer des réductions drastiques du budget de l'enseignement sans souci des conséquences.

28 - Site retinkingschools.org, 2002.

liberté scolaire ont permis d'augmenter les rémunérations, et la meilleure organisation de rendre le métier d'enseignant plus intéressant. Laisser entendre que les erreurs commises au Chili sont inévitables dès que l'on met en place le chèque-éducation aboutit inévitablement à jeter le bébé avec l'eau du bain.

Il faut lancer les études de faisabilité du chèque-éducation en France

Au final, on peut se poser une question : qui du citoyen ou du politicien, est le mieux placé pour faire les bons choix pour l'école ? Laisser à chaque famille le soin de choisir ce qui est bon pour ses propres enfants, plutôt que de laisser le législateur en décider, correspond à ce que l'on appelle « ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier », devise que les gestionnaires d'actifs financiers ont traduit par « diversification de portefeuille ». Supposons que l'État produise un service scolaire unique : la collectivité peut s'en trouver bien, si c'est un bon programme enseigné à l'aide de bonnes méthodes et par de bons enseignants ; elle peut aussi s'en trouver très mal, si les choix en matière de contenu, de pédagogie et de personnel sont inadéquats. Tandis que si les parents choisissent, certains vont certes confier leurs enfants à de mauvais établissements, mais d'autres auront un meilleur jugement, si bien que le risque de voir confiée toute la jeunesse à un équivalent éducatif du financier Madoff est évacué. Les évaluations du système scolaire américain (Richman, 1994) ou français (Bichot, 2007), et les enquêtes PISA de l'OCDE (qui portent sur le niveau scolaire de 400 000 enfants de 15 ans dans plusieurs dizaines de pays) montrent hélas que le risque de voir les pouvoirs publics se comporter en Madoff de l'enseignement n'est pas une vue de l'esprit : ils obtiennent beaucoup d'argent, et en gaspillent une partie importante, si bien que les fruits sont loin de tenir les promesses des fleurs. Ajoutons que les enfants, fort heureusement, sont très différents les uns des autres, tout comme les besoins en compétences de l'économie et de la société, ce qui justifie une offre diversifiée. Les mastodontes du genre Éducation nationale française, comme les pétroliers géants, ont besoin de beaucoup de temps pour changer de cap lorsqu'il apparaît qu'ils ne suivent pas la bonne direction : une flottille d'institutions plus modestes, soumises aux exigences de familles qui sont en quelques sorte leurs « clients », est plus réactive ; chaque institution est davantage incitée à corriger ses erreurs, à innover, à tirer profit de l'expérience. Celles dont la « courbe d'apprentissage » est mauvaise, provoquant une désaffection de la clientèle, sont reprises par des équipes plus performantes, ou disparaissent, laissant la place à de jeunes pousses.

Les mastodontes du genre Éducation nationale française, comme les pétroliers géants, ont besoin de beaucoup de temps pour changer de cap lorsqu'il apparaît qu'ils ne suivent pas la bonne direction.

Les effets du chèque-éducation, qui ont pu être analysés²⁹, concernent d'abord la protection des libertés. Le contrôle politique de l'enseignement par les États est un risque qui se concrétise chaque fois que s'instaure un pouvoir totalitaire. Formater l'esprit des enfants, les « dresser » à se comporter comme le veulent les dirigeants, est un objectif essentiel pour ceux dont le pouvoir sur autrui est la grande motivation. La liberté scolaire est donc la clé de la résistance aux diverses formes de totalitarisme. Il protège également les libertés individuelles contre la « pensée unique » qui s'installe facilement dans les démocraties, imposant ou interdisant de facto des sujets et des méthodes selon que la « soft-idéologie³⁰ » les privilégie ou les prohibe. Pour éviter cela, certains proposent que les écoles soient totalement privées, entièrement payées par les parents. Mais cela condamnerait les enfants de pauvres à une instruction très réduite. L'obligation pour l'État de financer tout établissement sérieux au prorata du nombre des élèves ou étudiants qu'il accueille concilie les objectifs de liberté scolaire et d'égalité des chances pour les enfants.

Son introduction ne manque jamais de créer une concurrence efficace. Si les établissements ont un financement et une fréquentation assurés, ils peuvent être « mauvais » sans en supporter les conséquences ; les incitations à faire du bon travail et à répondre aux besoins réels des jeunes, des familles et de l'économie sont réduites. Si chaque enfant peut être mis dans l'institution choisie par ses parents, si des inspections impartiales permettent de détecter et de sanctionner les manquements aux règles de qualité de l'enseignement, et si le financement de chaque établissement dépend de son aptitude à répondre aux besoins des jeunes et de leurs familles, alors les « consommateurs d'école » et les contribuables bénéficieront des avantages de la concurrence et de la liberté de gestion des directeurs d'école : de meilleurs services obtenus à un prix inférieur. De plus, grâce au chèque-éducation, l'enfant du pauvre sera mis sur pied d'égalité avec l'enfant du riche.

Les réalisations étrangères de chèque-éducation et de formules avoisinantes ont fait l'objet de nombreuses évaluations. En revanche, il n'existe pas pour la France – à notre connaissance – d'étude d'impact et de faisabilité, c'est-à-dire d'examen circonstancié des effets que produirait telle ou telle forme de chèque-éducation (« impact ») et des problèmes posés par leur mise en œuvre (« faisabilité »). Cela est d'autant plus regrettable que les

L'obligation pour l'État de financer tout établissement sérieux au prorata du nombre des élèves ou étudiants qu'il accueille concilie les objectifs de liberté scolaire et d'égalité des chances pour les enfants.

29 - Pour aller plus loin : Jean-Noël Dumont (2009) ; Walberg (2007) ; Nemo (2004) ; Madelin (1984) ; Friedman (1962).

30 - Titre d'un essai de François-Bernard Huyghe et Pierre Barbès, Robert Laffont, 1987. Voir aussi, pour un domaine particulier, la sexualité, Jean-Claude Guillebaud : *La tyrannie du plaisir*, éd. du Seuil, 1998.

caractéristiques, les institutions et l'histoire de l'enseignement diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre : les expériences étrangères, si elles doivent être soigneusement étudiées, ne sauraient être purement et simplement recopiées. L'instauration du chèque-éducation en France sera forcément taillée « sur mesure » ou ne se fera pas. Il faut donc, à la lumière de ce qui se pratique ailleurs, mener une étude de faisabilité propre au cas français.

Les études qui vont suivre (les deux prochains numéros des cahiers de l'éducation seront consacrés au chèque-éducation) ne prétendent pas constituer un travail suffisant. Elles s'efforceront simplement de sortir du vide sidéral où les idées flottent en état d'apesanteur. Elles auront atteint leur but si, après leur publication, une saine émulation se manifeste pour effectuer des travaux plus complets et plus précis ; si prennent le relais des équipes disposant de moyens adaptés à l'ampleur de la tâche et à l'importance de l'enjeu.

**L'instauration
du chèque-
éducation en
France sera
forcément
taillée
« sur mesure »
ou ne se fera
pas.**

Bibliographie

Attali, Jacques : *300 décisions pour changer la France*, La documentation française / XO éditions, 2008.

Ballion, Robert : *Consommateurs d'école*, Stock, 1982.

Bichot, Jacques : *Enseignement et recherche : on peut faire mieux pour moins cher*. Les monographies de Contribuables associés, 2007.

Cannac, Yves : *Le juste pouvoir ; essai sur les deux chemins de la démocratie*. JC Lattès, 1983.

Dumont, Jean-Noël : *La liberté d'enseignement*, Actes de l'assemblée régionale de SOS Éducation, Lyon 2009.

Friedman, Milton : *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago, 1962 ; trad. fr. : *Capitalisme et liberté*, Robert Laffont, 1971. Voir le chap. VI : *Le rôle du pouvoir politique dans l'éducation*.

Khaldi, Eddy et Fitoussi, Muriel : *Main basse sur l'école publique*. Demopolis, 2008.

Madelin, Alain : *Pour libérer l'école*, Robert Laffont, 1984.

Nemo, Philippe : *Pour le pluralisme scolaire*, École et Liberté, n° 1, sept. 2004.

Richman, Sheldon : *Separating School & State ; How to Liberate America's Families*. The Future of Freedom Foundation, 1994.

Walberg, Herbert J. : *School Choice ; The findings*. Cato Institute, 2007.

Les Cahiers de L'Éducation

N° 1 : Professeur en ZEP ou en Outre-mer : la vraie fracture sociale (septembre 2006).

N° 2 : Littérature-jeunesse à l'école : un constat alarmant - Florilège et propositions de réformes (mars 2007).

N° 3 : L'enseignement des Jésuites

Par Philippe Conrad, historien, chargé de recherche à l'IRIE (octobre 2007).

N° 4 : Le coût de l'Éducation nationale hypothèque-t-il l'avenir de nos enfants ?

Par Jean-Pierre Dutrieux, économiste, cadre supérieur de la fonction publique (novembre 2007).

N° 5 : L'école unique et la démocratisation manquée

Par Philippe Conrad, historien, chargé de recherche à l'IRIE (décembre 2007).

N° 6 : La crise de l'école est une crise de la vie

Par Robert Redeker, philosophe et chercheur au CNRS (décembre 2007).

N° 7 : De l'école des citoyens à l'école des personnes

Par Francis Marfoggia, professeur de lycée, agrégé de philosophie, chargé de recherche à l'IRIE (décembre 2007).

N° 8 : Une adaptation difficile de l'Éducation nationale à la diversité des élèves.

Le cas de la précocité intellectuelle. Par Daniel Jachet, ancien principal de collège (février 2008).

N° 9 : 5 thèses sur la crise de l'Éducation nationale, d'après Philippe Nemo

Par Damien Theillier, professeur de philosophie, chargé de recherche à l'IRIE (février 2008).

N° 10 : Note critique de l'ouvrage de Stanislas Dehaene Les neurones de la lecture

Par Ghislaine Wettstein-Badour, médecin, conférencière. 35 ans de recherches appliquées sur l'apprentissage chez l'enfant (mars 2008).

N° 11 : Les fondements idéologiques du "pédagogisme"

Par Henri Nivesse, professeur certifié d'anglais, journaliste indépendant (mai 2008).

N° 12 : Le déroulement des épreuves d'examen : analyse et propositions

Par Bernard Buffard, professeur technique agrégé, co-auteur de l'ouvrage *Collège-lycée : service public d'éducation ?*

Éditions Bénévent (juin 2008).

N° 13 : Les liaisons dangereuses de l'école et de l'Art contemporain

Par Christine Sourgins, historienne de l'art, ayant travaillé au service pédagogique des Musées de la ville de Paris.

N° 14 : Violences scolaires et pédagogies

Par Joseph Vaillé, essayiste, auteur de *Violence, illettrisme : la faute à l'école*, Éditions de Paris, 2001 et de *La destruction programmée de la pensée. Comment résister*, Éditions Godefroy de Bouillon 2007.

N° 15 : Violences scolaires, le témoignage de l'Histoire...

Par Philippe Conrad, historien chargé de recherche à l'IRIE (octobre 2008).

N° 16 : Les projets scolaires de la Révolution française. Entre « instruction publique » et « éducation nationale et commune »

Par Philippe Évanno, chercheur à l'Université Paris-Sorbonne, docteur en histoire, chargé de recherche à l'IRIE (novembre 2008).

N° 17 : Salaires : les enseignants gagneraient à quitter le statut de la fonction publique

Par Jean-Pierre Dutrieux, économiste, cadre supérieur de la fonction publique (novembre 2008).

N° 18 : École, famille, État : les raisons d'une querelle

Par Pascal Jacob, professeur à la Faculté libre de Philosophie et de Psychologie, auteur de « 'École, une affaire d'État ? » (décembre 2008).

N° 19 : La source socratique. L'éducation entre désir et raison

Par Thibaud Collin, professeur de philosophie à l'IPC et en classes préparatoires (décembre 2008).

N° 20 : Origines et causes du déclin de l'Université française

Par David Mascré, docteur en philosophie, docteur en mathématiques, est chargé de cours à l'Université Paris V et chargé de mission au Ministère des Affaires étrangères (janvier 2009).

N° 21 : Le droit d'accueil dans les écoles : bonne idée ou dangereux mirage ?

Par David Mascré, docteur en mathématiques, docteur en philosophie. Chargé de cours à l'Université Paris V et à l'école des hautes études internationales. Chargé de recherche à l'IRIE (février 2009).

N° 22 : La vraie question scolaire. Réponse à Éric Maurin

Par Jacques Bichot, économiste, professeur à l'Université Jean Moulin-Lyon 3 (mars 2009).

N° 23 : La révolution copernicienne de l'éducation

Par Jean-François Mattéi, membre de l'Institut universitaire de France, professeur émérite de l'Université de Nice-Sophia Antipolis (mars 2009).

N° 24 : Le projet de réforme du statut des enseignants chercheurs

Par David Mascré, docteur en philosophie, docteur en mathématiques (avril 2009).

N° 25 : Projet de réforme de l'enseignement des sciences

Par Jean-François Geneste, conseiller scientifique du groupe EADS (juillet 2009).

N° 26 : Les Libéraux et l'enseignement 1815-1830 : un rendez-vous manqué

Par Yves Morel, docteur en Histoire, titulaire d'un DEA de Sciences de l'Éducation. L'auteur travaille à la délégation académique à la Formation du Rectorat de Lyon et est chargé de recherche à l'IRIE (juillet 2009).

N° 27 : Éducation et instruction dans le monde romain

Par Yann Le Bohec, professeur à l'université de Paris IV-Sorbonne (août 2009).

N° 28 : L'éducation dans la Grèce antique

Par Emma Demeester, professeur d'histoire en lycée public, journaliste (août 2009).

Les Cahiers de L'Éducation

N° 29 : Montaigne éducateur

Par Henri Nivesse, professeur certifié d'anglais, journaliste indépendant (août 2009).

N° 30 : Dissertation philosophique et éducation du citoyen

Par Thibaud Collin, professeur de philosophie à l'IPC et en classes préparatoires (septembre 2009).

N° 31 : Les *public schools* et les *independant schools*, un modèle dans le système scolaire britannique

Par Evelyne Navarre-Chapy, professeur d'anglais en lycée (septembre 2009).

N° 32 : L'orientation : de la sanction au rite d'initiation

Par Francis Marfaglia, professeur de lycée, agrégé de philosophie, chargé de recherche à l'IRIÉ (novembre 2009).

N° 33 : Les instituteurs avant Jules Ferry

Par Philippe Conrad, historien, chargé de recherche à l'IRIÉ (novembre 2009).

N° 34 : Projet de réforme de la formation des maîtres

Par Yves Morel, docteur en Histoire, titulaire d'un DEA de Sciences de l'Éducation. L'auteur travaille à la délégation académique à la Formation du Rectorat de Lyon et est chargé de recherche à l'IRIÉ (décembre 2009).

N° 35 : Violence à l'école : la prévention testée aux États-Unis

Par Jacques-Jude Lépine, professeur de littérature, d'éthique et d'histoire du cinéma et directeur du Media Center de Profil School, école secondaire du New Hampshire (High-School) (janvier 2010).

N° 36 : le chèque éducation : une idée française mise en œuvre à l'étranger

Par Jacques Bichot, économiste, professeur des Universités, membre du Conseil économique et social (avril 2010).

Les Cahiers de l'éducation sont des études, faites par des spécialistes, sur des sujets clés de l'éducation. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Institut.

Ces études sont également disponibles sur le site www.recherche-education.org ou sur demande au prix de 3 €. Pour commander : par téléphone au 01 45 81 22 67, par courrier à l'IRIÉ au 120, bd Raspail, 75006 Paris, ou par courriel à contact@recherche-education.org.