

Différentes perspectives sur les marchés de l'enseignement dans les travaux récents de l'OCDE/CERI

David Istance

Senior analyst, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI/OCDE)

David.ISTANCE@oecd.org

Les scénarios pour « L'école de demain » de l'OCDE/CERI ont été publiés pour la première fois en 2001 et ont été largement utilisés depuis. À l'origine, ils n'étaient pas destinés à servir de prédictions, ni proposés comme des alternatives présentant un même niveau de probabilité ou d'intérêt (ils incluaient délibérément des rêves et des cauchemars). L'une des principales raisons de leur élaboration était précisément de stimuler, dans différents pays et communautés d'enseignement, le débat sur l'avenir qui est le plus probable et le plus souhaitable pour l'enseignement.

Les six scénarios initiaux sont divisés en trois groupes principaux :

1. Maintien du *status quo*

Le scénario « Le système bureaucratique persiste » : ce scénario présuppose le maintien de systèmes profondément bureaucratiques, avec de fortes pressions allant dans le sens de l'uniformité.

2. *Des écoles variées et dynamiques après une réforme complète des systèmes bureaucratiques – « rescolarisation »*

Le scénario « Écoles en tant qu'organismes d'enseignement ciblé » : la grande majorité des écoles seraient revitalisées autour d'un solide programme de connaissances dans une culture de qualité, d'expérimentation, de diversité et d'innovation de haut niveau.

Le scénario « Écoles en tant que centres sociaux de base » : les écoles acceptent des responsabilités et des équipements partagés avec d'autres instances communautaires et sources d'expertise.

3. *La poursuite d'alternatives aux écoles au fur et à mesure que les systèmes se dissolvent ou se désintègrent – « déscolarisation »*

Le scénario « Extension du modèle du marché » : les fonctions du marché sont largement étendues à mesure que les gouvernements renoncent à une grande partie de leurs engagements directs dans la scolarisation et qu'un grand nombre de nouveaux fournisseurs entrent sur le « marché de l'apprentissage » aux côtés de certaines écoles.

Le scénario « Réseaux d'apprentissage et la société des réseaux » : il s'agit du scénario le plus radical, la combinaison du mécontentement concernant les écoles et des nouveaux supports pour l'apprentissage conduit à l'abandon des écoles.

Le scénario « Exode des professeurs et effondrement du système » : une crise majeure liée au manque de professeurs donne lieu à un exode, puis à un effondrement du système.

Le modèle radical du marché étendu est la « déscolarisation », dans la mesure où il est supposé que de nouveaux fournisseurs arrivent en masse dans le cadre éducatif, s'associant aux écoles et les remplaçant dans une certaine mesure.

Scénario 4 : extension du modèle du marché

C'est le futur qui, pour des raisons idéologiques, semble le moins acceptable à de nombreux acteurs dans le domaine de l'éducation. Dans ce scénario, les fonctions du marché sont considérablement étendues à mesure que les gouvernements encouragent la diversification et renoncent à une grande partie de leurs engagements directs dans la scolarisation, poussés par l'insatisfaction des « clients stratégiques ». De nombreux fournisseurs nouveaux se tournent vers le « marché de l'apprentissage », encouragés par des réformes radicales des structures de financement, des incitations et des réglementations, mais on peut s'attendre à ce que certains établissements scolaires tels que nous les connaissons, publics et privés, parviennent à survivre. Le choix – de ceux qui achètent les services et de ceux qui, tels les employeurs, déterminent la valeur marchande des différentes voies d'apprentissage – joue un rôle clé dans ce futur.

Depuis l'élaboration des scénarios, la situation n'a pas évolué de manière déterminante, en tout cas pas suffisamment pour contredire la principale conclusion, à savoir que la scolarisation demeure un service organisé et financé principalement par les instances publiques. Les dispositifs quasi-marchands se sont multipliés dans un certain nombre de pays, notamment des pays considérés traditionnellement comme des bastions de l'État-providence, tels les pays nordiques.

Certains développements qui pourraient être cohérents avec le scénario « Écoles en tant que centres sociaux de base » – par exemple, la diversification du personnel éducatif et de l'éventail des instances, des consultants et des agences impliqués dans l'éducation – peuvent également être proposés comme conformes au scénario très différent du « marché ». La même diversité des programmes scolaires et des formes d'organisation, implicite dans les deux scénarios de « déscolarisation », considérée selon l'optique du choix, donne une histoire radicalement différente. En bref, le caractère distinctif du scénario du marché ne résiste que s'il signifie un repli significatif de la nature publique de l'enseignement et une diversité de fournisseurs (souvent privés) beaucoup plus grande – pas simplement une diversité de l'offre.

En ce qui concerne les dépenses au niveau des écoles, la conclusion d'*Education at a Glance 2008* est claire : « le financement public domine aux niveaux primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire de l'enseignement dans les pays de l'OCDE et dans les pays partenaires. Au sein des pays de l'OCDE, il atteint 92 % en moyenne. Le financement privé dépasse cependant 10 % en Australie, au Canada, en République tchèque, en Allemagne, en Corée, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, en Slovaquie, en Suisse, au Royaume-Uni et au Chili, pays partenaire », (en Allemagne et en Suisse, dans le cadre du système d'apprentissage). Quels que soient l'importance des développements orientés vers les quasi-marchés, le soutien accordé au marché étendu généralisé, que tant de personnes craignent dans le secteur de l'éducation, reste très faible.

Les participants à plusieurs séminaires de projet ont été interrogés. Leurs réponses montrent que les préférences pour les différents scénarios sont homogènes entre les pays – ils ont tendance à évaluer positivement les scénarios de « rescolarisation » et à réagir de manière très négative face au modèle du marché. Telle était la conclusion explicite d'Ylva Johansson, ancienne ministre de l'Éducation suédoise, lors de la conférence *Schooling for Tomorrow* organisée à Rotterdam en 2000, dont elle assurait la présidence : « nous avons donné notre propre évaluation par le biais d'une enquête menée auprès des participants à la conférence sur le caractère souhaitable et la probabilité de ces différents futurs. Un point de vue clair a été exprimé ici en faveur des scénarios de « rescolarisation » – notamment le scénario 3, « L'école en tant qu'organisme d'enseignement ciblé » – et le rejet du modèle du marché.

En effet, les éducateurs ont tendance à envisager la perspective d'une disparition simultanée des écoles et des professeurs financés par l'État [Le scénario « Réseaux d'apprentissage et la société des réseaux »] plus positivement que celle d'être soumis aux dispositifs du marché. C'est sans doute le scénario du réseau, et non celui du marché, qui représente la privatisation de l'éducation dans sa forme la plus extrême.

Les impressions suscitées par le terme de « marché » sont si fortes qu'il est important de jeter de la lumière sur des développements qui peuvent être rendus obscurs par un terme si chargé : le débat idéologique ne suffit pas, analyse et résultats sont également indispensables. Le projet « demande », qui a donné lieu à un rapport de l'OCDE en 2006, représentait un effort dans cette direction. Une autre tentative, décrite brièvement à la fin du présent article, vient d'être lancée au sein du CERI/OCDE. Il faut également reconnaître que les modèles et les dispositifs qui peuvent être inappropriés pour la période de scolarisation de base – qui accorde une grande importance à l'expérience mutuelle de valeur équivalente – pourraient devenir acceptables, voire souhaitables pour les niveaux d'éducation suivants, y compris au niveau supérieur du secondaire.

« UNE SCOLARISATION SENSIBLE À LA DEMANDE ? QUESTIONS ET RÉSULTATS »¹

La « demande » est devenue rapidement une partie intégrante du discours sur la réforme de l'éducation dans le monde. Cette notion est sujette à controverse. Pour certains, il s'agit de rectifier une approche excessivement bureaucratique de l'éducation (systèmes « commandés par l'offre ») ; en ce sens, on peut l'associer à des notions telles que la personnalisation et l'engagement. Mais la « demande » peut être associée rapidement aux préceptes de la Nouvelle administration publique – un rôle renforcé pour les clients et les marchés, même la privatisation, qui pour beaucoup ne sont pas conformes aux objectifs classiques de l'éducation : promouvoir l'équité, cultiver l'humanité et soutenir les communautés locales. Cela montre – comme pour les parallèles entre les scénarios très différents du « centre social » et du « marché » évoqués plus haut – à quel point les connotations liées aux termes les plus standards peuvent varier.

La « demande » est un concept multidimensionnel qui peut être exprimé de différentes façons (sortie et voix) et qui peut également être compris au niveau collectif et au niveau individuel (voir le tableau ci-dessous). Les niveaux et les expressions de la demande interagissent ; par exemple, les demandes de certains groupes de la société (voix collective) concernant des types d'éducation spécifiques encouragent la diversité, laquelle laisse plus de place au choix pour les individus.

	SORTIE	VOIX
INDIVIDUEL	Individus choisissant et changeant d'école ou de programme, mécanismes de choix du marché ou abandon de tout, comme pour les cours à domicile.	Parents ou étudiants participant directement à la prise de décision dans les écoles et jouant un rôle important dans le processus d'apprentissage (personnalisation).
COLLECTIF	Groupes créant des écoles – purement privées ou privées avec financement public – fondées sur des bases religieuses, ethniques, linguistiques ou pédagogiques.	Influence des groupes d'intérêts sur les questions de scolarisation, par exemple, via des consultations sur les programmes, le lobbying, la politique des groupes de pression.

Le rapport sur la demande tend à confirmer que de nombreux pays évoluent vers la création et l'habilitation d'un choix parental plus diversifié :

- dans les pays étudiés, les parents ont acquis de plus en plus de droits quant au choix de l'école qu'ils considèrent comme la plus appropriée pour leurs enfants ; le plus souvent, cela consiste à autoriser les parents à envoyer leurs enfants dans une école située en dehors de leur circonscription scolaire ; en général, il ne s'agit pas d'une liberté absolue, les établissements scolaires pouvant accepter les enfants de leur choix et donnant souvent leur préférence aux élèves issus de leur circonscription ;

- on constate parallèlement une tendance à une plus grande diversité en matière d'offres scolaires ; la décentralisation et l'autonomie des écoles favorisent le développement de profils d'écoles spécifiques, phénomène qui est soutenu au plan politique dans certains pays ; la diversité va plus loin lorsque lorsqu'elle consiste à offrir davantage de choix en matière de types d'écoles.

Tous les groupes et tous les individus ne répondent pas de la même façon à ces opportunités systémiques. Il existe des différences importantes entre les zones urbaines et les zones rurales, en partie à cause du plus grand nombre d'écoles offertes au choix dans les zones urbaines. Les parents qui ont suivi des études supérieures ont plus de chances de pouvoir exercer un choix délibéré, ce qui contribue normalement à accentuer les inégalités en élargissant le fossé entre les écoles recherchées et les autres. Les inégalités se creusent également pour une autre raison : lorsque ces parents retirent leurs enfants de l'école locale, celle-ci perd le soutien de ceux qui exercent une influence et dont la voix est la plus efficace pour améliorer les choses de l'intérieur. L'argument de l'équité en faveur d'un choix transparent, d'un autre côté, est beaucoup moins souvent évoqué. Cet argument prétend qu'il est équitable d'ouvrir à tout le monde le même espace de choix que celui dont les parents privilégiés ont toujours bénéficié, de manière implicite ou explicite.

Une autre tendance actuelle est le passage d'une administration de l'éducation centralisée au niveau étatique à des écoles plus autonomes et à une participation renforcée des parties prenantes, notamment des parents, aux prises de décisions. *Education at a Glance 2004*, par exemple, conclut : « accorder un plus grand

1. Publié en 2006. L'étude s'appuie sur différents rapports nationaux qui synthétisent les résultats des recherches et les ensembles de données spécifiques à leurs pays (les pays participants étaient l'Autriche, la République tchèque, le Danemark, l'Angleterre, la Finlande, la Hongrie, le Japon, la Pologne, la Slovaquie et l'Espagne, avec des matériaux supplémentaires provenant des États-Unis).

pouvoir décisionnaire aux niveaux inférieurs du système éducatif a été un objectif clé dans la restructuration de l'enseignement et la réforme du système dans de nombreux pays depuis le début des années 80. »

Ces opportunités formelles ne se traduisent pas toujours en influence réelle, cependant, et les parents ne sont pas toujours conscients des possibilités qui leur sont offertes d'influer sur les écoles; certains ne sont tout simplement pas intéressés. De plus, les parents qui s'impliquent ne constituent pas forcément un échantillon représentatif du corps parental dans son ensemble. Mais rien n'indique apparemment que les parents réclament la possibilité d'administrer eux-mêmes les écoles, sauf dans les cas extrêmes de sortie (scolarisation à domicile). Et les systèmes où les parents ont vraiment leur mot à dire sont généralement ceux dans lesquels les écoles et les professeurs bénéficient d'une confiance maximale en tant que professionnels responsables de l'éducation. Donner davantage voix au chapitre en matière d'éducation consiste donc plutôt à trouver un nouvel équilibre entre l'offre et la demande qu'à supplanter l'une par l'autre.

UN NOUVEAU PROJET DU CERI SUR LES MARCHÉS ET LA GOUVERNANCE

Tous les pays de l'OCDE sont confrontés à la question de savoir comment gérer au mieux leurs systèmes éducatifs. Quelles structures de gouvernance sont les mieux adaptées pour gérer la nature de plus en plus complexe et dynamique des systèmes éducatifs ? Quels modèles de gouvernance peuvent aider l'éducation à remplir sa mission complexe : fournir un enseignement de manière efficace et efficiente, contribuer à l'équité, à la croissance économique et à l'innovation, tout en restant à l'écoute des demandes des élèves et des parents ?

Nous sommes aujourd'hui face à une réalité complexe, où les frontières entre le marché et l'État, entre le privé et le public sont floues. Même présenter des modèles de gouvernance sur un axe allant des marchés à l'État relève d'une simplification excessive. La façon, par exemple, dont les Pays-Bas créent des instances intermédiaires pour l'enseignement primaire et secondaire évoque un modèle combinant les deux éléments : il n'existe aucun tableau simple à l'échelle de l'OCDE ou même d'un pays. Dans les pays de l'OCDE, mais également entre les différentes parties du système éducatif (enseignement préscolaire, primaire, secondaire, post-secondaire non tertiaire, tertiaire et formation des adultes) à l'intérieur des pays, il existe plusieurs modèles de gouvernance combinant de façon différente le marché et l'État.

Il existe également la différence entre les dispositifs prévus et le comportement réel au jour le jour des acteurs dans le système éducatif. En changeant les dispositifs de gouvernance, la politique change également l'environnement et les incitations pour les individus à différents niveaux du système éducatif (décisionnaires, parties prenantes, directeurs d'écoles, enseignants, etc.). Comment réagiront exactement ces individus et comment leurs réactions interagiront-elles ? Ces questions sont beaucoup plus difficiles à évaluer que les modèles théoriques et les hypothèses sur lesquels est fondée la politique.

Cette réalité complexe oblige à dépasser les débats idéologiques pour aller vers des concepts plus nuancés et des données empiriques suffisantes. Le nouveau projet de l'OCDE/CERI développera la précision conceptuelle et rassemblera les résultats empiriques indispensables pour tenter d'apporter une réponse à la question centrale :



Quels sont les modèles de gouvernance les mieux adaptés pour aider des systèmes éducatifs complexes et dynamiques à réaliser leurs objectifs ?

Pour répondre à la question que tout le monde se pose, il faudra travailler dans quatre domaines.

1. Dresser la carte des développements en matière de gouvernance des systèmes éducatifs, avec une importance particulière (mais non exclusive) accordée aux différentes combinaisons de gouvernance par le marché et par les États dans divers pays de l'OCDE et dans différentes parties de leurs systèmes éducatifs.

2. Sur la base de cet exercice de cartographie, comparer les situations dans différents pays de l'OCDE et identifier un petit nombre de modèles de gouvernance prédominants pour l'éducation.

3. Encourager les recherches internationales et nationales pour analyser les conséquences de l'utilisation croissante des mécanismes de marché dans la gouvernance de l'éducation pour l'efficacité, l'efficience, la sensibilité à la demande, l'innovation, l'équité, la mobilité sociale et les compromis éventuels entre ces éléments.

4. Examiner les incitations et les comportements associés aux différents modèles de gouvernance en étudiant l'influence réelle de ces mécanismes sur le comportement des acteurs clés dans ces systèmes éducatifs.

Ce travail commencé en 2009 se poursuivra au moins jusqu'à fin 2010, voire au-delà. ■