
Le financement du choix de l'école

Situation canadienne
et tendances en Amérique du Nord

Par : Richard Marceau et Jean-Luc Migué, professeurs à l'ENAP

et Nathalie Dubois , M.A.P.

18 octobre 1996

Table des matières

Remerciements.....	iii
Résumé.....	iv
Introduction	1
Une idée risquée : la comparaison aux autres provinces canadiennes.....	1
Ce rapport de recherche	2
Section 1 : Le choix de l'école et ses conséquences	5
Les bienfaits du libre choix et de la concurrence	6
Section 2 : Les régimes d'éducation au Canada	12
Un peu d'histoire	12
Les régimes publics d'éducation au Canada.....	14
Le régime public laïc.....	14
Le régime public « mixte »	15
Les régimes publics biconfessionnel et multiconfessionnel.....	16
Le régime privé d'éducation	17
Les régimes d'éducation des provinces canadiennes	18
Les régimes provinciaux au Canada et le choix de l'école	35
Section 3 : Le financement du choix de l'école au Canada de 1980 à 1993	37
Les données de Statistique Canada sur le financement des écoles	37
Les données de financement par province.....	39
Financement de l'école publique par les taxes locales	40
Effectifs étudiants à l'école privée et taux de fréquentation de l'école privée	42
Revenus par élève à l'école publique et à l'école privée	45
Revenus publics par élève à l'école privée	46

Écart des revenus publics des écoles privées canadiennes et québécoises	52
Taux de financement de l'école privée.....	54
Conclusion sur les pratiques de financement au Canada	59
Section 4 : Tendances en Amérique du Nord et ailleurs	61
Choix aux parents et autonomie à l'école : multiplicité.....	63
Régimes publics décentralisés	64
Tendances internationales, ailleurs qu'au Canada et aux États-Unis.....	68
Régime des États-Unis.....	70
Canada.....	86
Conclusion.....	89
Annexe	91

Remerciements

Nous tenons à remercier le Collège Charlemagne, le Collège Charles-Lemoyne, le Collège Lasalle, le Collège de Montréal, le Collège Mont-Saint-Louis et le Collège St-Paul pour leur soutien à la réalisation de cette recherche. Nous tenons également à remercier l'ENAP pour avoir rendu possible cette recherche. Les analyses et les conclusions de ce rapport n'engagent que les auteurs.

Résumé

Au printemps 1996, on a exprimé l'idée que le Québec ne devait pas être plus généreux pour ses écoles privées que les autres provinces canadiennes ne le sont pour les leurs. Le débat s'est déplacé soudainement et avec raison sur les pratiques de nos voisins. La commission des États généraux sur l'éducation prétend à cet égard que le Québec est la province la plus généreuse. Qu'en est-il réellement ? Et sur quelle base doit-on juger de l'utilité pour le Québec des pratiques des autres provinces ?

Ce rapport porte sur la liberté de choix à l'école. Il porte donc sur le financement du choix de l'école : car le choix entre une école publique subventionnée à 100 % et une école privée sans financement public est un choix bien étroit ; le choix entre une école publique et une école privée financée publiquement à 50 % est certes plus réel. Aussi a-t-on cherché à découvrir la pratique et le financement du choix de l'école au Canada et les tendances qui se dégagent de cette pratique. Les lois et les règlements des provinces canadiennes ont été analysés de même que des données fiables sur le financement des écoles au Canada. L'examen poussé des pratiques de financement du choix de l'école ailleurs dans le monde et en particulier aux États-Unis, particulièrement en ébullition sur ces questions, permet de dégager les tendances actuelles des pratiques de financement.

Des tendances au choix plutôt qu'au monopole public

Le tour d'horizon réalisé dans ces lignes rend compte d'une indéniable variété, dans le temps et dans l'espace des pratiques de financement du choix de l'école. Mais il révèle encore plus l'émergence de tendances nouvelles, qui renversent les politiques de monopolisation par le secteur public qui ont caractérisé l'intervention publique dans le passé. On reconnaît de plus en plus que la liberté de choix des parents constitue un puissant incitatif à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. D'ailleurs, les parents recherchent cette liberté depuis longtemps. Ils l'expriment dans la mesure de leur moyens et dans la mesure où les politiques laissent libre cours à cette expression du choix de l'école. Le financement du choix de l'école plutôt que le financement d'une école apparaît maintenant comme l'option de l'heure particulièrement là où la situation scolaire s'est détériorée.

Qu'il nous soit permis d'en tirer des leçons pour la politique québécoise. La pensée politique condensée dans le rapport de la Commission des États généraux sur l'éducation refuse la réflexion sur le choix de l'école en tentant de «sauver l'école publique» ! La notion de choix développée à la première section de ce rapport montre à quel point les «clients» peuvent profiter d'un système où les offreurs de services éducatifs ont à gagner l'assentiment des parents. À l'inverse, la démarche montre tout ce qu'on a à perdre à renforcer un monopole

public qui compte déjà parmi les plus puissants en Amérique du Nord. Sauver le monopole public, c'est sacrifier l'innovation pédagogique, la motivation au travail bien fait, le souci de convaincre quotidiennement les élèves et leurs parents de la qualité de l'enseignement prodigué et l'engagement des parents dans la fonction pédagogique. Renforcer le monopole public, c'est aussi alourdir le coût de l'éducation et c'est également appesantir le fardeau fiscal. Pour cette seule raison, comprimer le financement de l'école privée, c'est non seulement rétrécir le choix de l'école, mais c'est aussi diminuer les fonds disponibles à l'école publique. Enfin, diminuer la concurrence en éducation, c'est affaiblir les incitations actuelles de l'école publique à s'améliorer constamment dans un monde qui ne peut plus refuser la compétition. On « sauve » peut-être l'école publique de cette manière, mais qui s'occupera de « sauver les élèves » !

Un pays divisé en deux sur la question de l'école privée

Le débat politique québécois nous a également amené sur le terrain de la comparaison avec les provinces canadiennes. Il s'agirait, d'après ce qui a été entendu, de n'être pas plus généreux envers nos écoles privées, par qui s'exprime le choix au Québec, que les provinces canadiennes ne le sont. L'examen des lois, des règlements et des mécanismes de financement actuellement en vigueur au Canada révèle un pays hétérogène et le Québec n'en est pas la cause ! Le pays est divisé en deux sur cette question. Si l'Ontario et les provinces de l'Atlantique réserve une place rétrécie à l'école privée, toutes les provinces de l'Ouest ainsi que le Québec se montrent plus généreux par le financement. Le choix de l'école reçoit donc une faveur variable au pays.

Mais l'examen des politiques provinciales nous a semblé insuffisant. Il omet la contribution des conseils et commissions scolaires décentralisés au financement des écoles publiques et privées. Il ne nous permet pas non plus de dégager dans le temps l'évolution des pratiques et l'effet du financement sur la fréquentation des écoles privées. Des données précises sur le financement de l'enseignement élémentaire et secondaire au pays enrichissent notre compréhension de la situation canadienne en matière de choix. Il apparaît que le Québec possède, avec les provinces de l'Atlantique, le régime public d'éducation le plus centralisé. Le financement provenant à 90 % du palier provincial, il devient extrêmement difficile pour les commissions scolaires de se distinguer les unes des autres par des pratiques originales, étant régies par les modes de financement uniformes. La variété territoriale des moyens pédagogiques et des pratiques d'enseignement est d'autant rétrécie.

L'Ouest rejoint le Québec dans le financement du choix

Si les effectifs du privé au Québec ont continué de croître malgré la diminution de la contribution publique, la croissance des effectifs dans les provinces de l'Ouest, très supérieure, a permis à ces provinces de s'approcher de près de la situation québécoise. Les changements apportés aux politiques de financement, signal évident de la pensée politique de ces provinces à l'égard du choix de l'école, sont

la cause directe de l'augmentation des effectifs du secteur privé dans ces provinces. Par exemple, les montants de subvention et les taux de financement en 1992-1993 de l'école privée de la Colombie-Britannique (2 606 \$ ou 45,7 % de la subvention à l'école publique) et de l'Alberta (2 141 \$ ou 40,2 % de la subvention à l'école publique) voisinent éloquemment ceux du Québec (2 882 \$ ou 47,1 % de la subvention à l'école publique). Le Québec ne fait manifestement plus bande à part comme au début des années 1980 en ce qui concerne le financement de l'école privée.

Ces résultats révèlent une réalité qu'il est bon de rappeler dans le contexte québécois : les parents sont sensibles au prix, aux coûts directs de l'éducation. La double taxation, phénomène par lequel un parent qui envoie son enfant à l'école privée paie les mêmes impôts scolaires que celui qui envoie son enfant à l'école publique mais ne reçoit que la moitié de la subvention scolaire et doit combler lui-même (une deuxième fois) la différence, constitue un puissant frein à la liberté de choix. Financer l'école privée équivaut à démocratiser le choix ; taxer doublement les élèves du secteur privé équivaut à réserver aux seuls privilégiés la liberté de choix.

Tendances au choix aux États-Unis et ailleurs dans le monde

Nous avons complété ce tour d'horizon, qui déjà nous dissocie clairement des ambitions monopolistiques de la commission québécoise chargée de réfléchir à l'avenir de l'éducation, par un examen des tendances observées ailleurs dans le monde mais en particulier aux États-Unis. Il est apparu que les formules favorables au choix de l'école se sont rapidement développées ces dernières années : autonomie locale des conseils scolaires et des écoles, choix de l'école à l'intérieur et à l'extérieur de la commission scolaire, écoles spécialisées ou alternatives, *vouchers* et, finalement écoles à charte. Il est étonnant d'ailleurs, compte tenu de l'intérêt manifesté dans le monde qui nous entoure pour ces formules favorisant le choix de l'école, que ces préoccupations et surtout que ces solutions n'aient pas été incorporées au récent débat sur la question éducative au Québec. Le choix de l'école s'élargit en Suède, au Danemark et en Hollande grâce aux *vouchers*, bon d'éducation valide pour l'école publique comme pour l'école privée ; en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande par le choix total entre écoles publiques autonomes (*charter schools*), en Russie comme au Chili et en Pologne par une aide élevée pour l'école privée ou indépendante. Une large place a été réservée à la situation américaine : on constate que la question du choix de l'école s'est posée là bien plus tôt. La piètre qualité de l'enseignement public, selon l'opinion de la population, a suscité dès les années 1970 de nombreuses expériences de choix, et surtout dans les milieux défavorisés comme East Harlem et Chicago. Si de nombreuses formules ont été tentées, les *charter schools* constituent la plus réussie et la plus prometteuse des expériences. L'absence d'un solide réseau d'écoles privées a poussé les tenants du choix à demander que les écoles publiques deviennent autonomes tout en demeurant financées à 100 % par le trésor public. La formule équivaut ni plus ni moins à un *voucher* intégral, combiné au choix véritable de contenu scolaire, une sorte de

privatisation des écoles mais toutes subventionnées en même proportion. Cela équivaldrait chez nous à faire financer également par le trésor public les écoles privées et les écoles publiques débarrassées en bonne partie du carcan réglementaire actuel.

Une réforme des régimes public et privé

Les leçons à tirer de ces analyses sont claires. Le Québec dispose déjà d'un solide réseau d'enseignement privé ; ces écoles sont des institutions que possèdent un capital unique d'expertise en éducation qu'il faut savoir intégrer à une réforme sérieuse du secteur de l'éducation. L'écart de financement entre un élève au public et un élève au privé ne se justifie en rien : il nuit au choix, à la concurrence entre les offreurs, à la réduction des coûts d'enseignement, et à l'amélioration de la performance scolaire. Il nuit même à l'école publique. La liberté de choix au Québec passe sans aucun doute par le recours maximal au réseau privé d'enseignement et donc par le financement identique à celui de l'école publique.

Rien ne devrait s'opposer non plus à l'utilisation optimale du réseau public : la constitution d'écoles à charte, la déréglementation scolaire favorable à l'autonomie des écoles, la pratique des examens standardisés et la liberté de choix d'école publique comme privée pour les parents exploiteraient pleinement le potentiel des enseignants et des administrateurs du secteur public.

Aussi, nous semble-t-il que la notion de choix d'école, maintenant acquise comme facteur critique de réussite scolaire, devrait inspirer, aujourd'hui, toute réflexion sérieuse sur l'avenir de l'éducation au Québec.

Introduction

Au printemps 1996, le gouvernement québécois a exprimé l'idée qu'il pourrait s'inspirer des pratiques des autres provinces canadiennes en matière de financement des écoles privées pour définir sa propre position. Ce procédé qui serait employé pour définir les budgets consacrés aux élèves des écoles privées pourrait, selon nous, s'avérer risqué. Il suppose que les autres gouvernements provinciaux du pays ont sagement délibéré de la question de la concurrence en éducation, qu'ils ont choisi un taux de financement de l'école privée en conséquence et que les Québécois n'ont plus qu'à s'en inspirer pour définir le financement optimal de leurs écoles privées. Ce procédé laisse la réflexion à d'autres instances qui ont vécu d'autres pratiques d'enseignement et de financement et qui vivent d'autres dynamiques sociales et politiques.

Une idée risquée : la comparaison aux autres provinces canadiennes

Une façon plus sage d'examiner cette question consiste d'abord à estimer le gain de la société québécoise à financer le choix de l'école sur son territoire. L'histoire de l'enseignement privé au Québec, par qui passe chez nous le choix de l'école, est originale par ses racines et par son déploiement et mérite un examen attentif que l'étude des pratiques de nos voisins ne peut remplacer.

Nos écrits sur la question¹ ont cherché à estimer théoriquement et empiriquement l'effet de la concurrence sur notre régime public d'enseignement. Ils ont montré le gain important associé à la concurrence dans la formation aux niveaux primaire et secondaire, en matière de performance scolaire (valeur estimée par les parents à

216 millions de dollars en 1993-1994) et d'économie budgétaire (288 millions de dollars la même année pour le gouvernement du Québec). Ces travaux ont insisté sur l'importance de financer les élèves en même proportion, c'est-à-dire financer le choix de l'école, plutôt que de financer des réseaux d'enseignement à des taux différents, pratique actuelle qui a pour conséquence néfaste de limiter la concurrence. L'analyse qui s'en dégage, appuyée par de nombreuses études sérieuses sur la question, établit donc une procédure rigoureuse de financement des écoles, ou plutôt des élèves, qui devrait être suivie, indépendamment de la pratique des gouvernements voisins.

Cette position ne nie pas cependant l'intérêt d'examiner les pratiques des autres gouvernements en la matière. Les politiques de financement du choix de l'école adoptées par les autres gouvernements peuvent être interprétées comme un laboratoire de pratiques permettant de tester plusieurs hypothèses de mécanismes de financement. Encore faut-il cependant reconnaître que certains gouvernements sont plus innovateurs que d'autres, que certains réussissent mieux que d'autres à ce jeu d'essais et d'erreurs. Mal inspiré, l'examen des pratiques de certaines provinces ou pays peut s'avérer n'être qu'un regard vers le passé alors que d'autres provinces ou pays offrent peut-être déjà ce que l'avenir nous réserve de meilleur. Voilà pourquoi la simple description ne peut remplacer l'analyse et pourquoi cette recherche vise d'abord à décrire la situation de nos voisins canadiens et ensuite à dégager une interprétation des expériences de financement de choix de l'école.

Ce rapport de recherche

¹ Migué, J.-L. et R. Marceau. *Le monopole public de l'éducation* (1989); Marceau, R. et S. Couture. *Conséquences du choix de l'école au Québec* (1996); Marceau, R. (1991). La performance scolaire. *L'Analyste*, (35), 78-79; Marceau, R. (1993). *Trois enjeux majeurs pour la direction d'école: la performance scolaire, la minimisation des coûts et l'ajustement aux préférences des parents*. Conférence présentée à la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissements d'enseignements; Marceau, R. (1994). Du financement à la (footnote continued)

Cette recherche porte sur quatre thèmes principaux : 1) la notion de choix de l'école ; 2) les régimes d'éducation des provinces canadiennes ; 3) le financement du choix de l'école au Canada de 1980 à 1993 ; et 4) les tendances quant au choix de l'école en Amérique du Nord et ailleurs.

Chacun de ces thèmes puise à des sources différentes. La théorie économique sert à définir cette riche notion de choix dans le secteur de l'éducation ; les lois et les règlements des provinces contribuent à éclairer notre compréhension des institutions canadiennes d'enseignement élémentaire et secondaire, aux niveaux fédéral et provincial tout au moins ; les données de Statistique Canada colligées depuis des décennies auprès des écoles publiques et privées permettent d'ajouter à l'analyse la contribution financière du palier local (conseils et commissions scolaires) et de tirer de là une mesure globale du financement des écoles privées par rapport aux écoles publiques ; enfin, les écrits d'auteurs à l'affût des nouvelles expériences de choix d'école ont été recensés afin de tracer le portrait le plus précis possible des tendances actuelles.

Il nous semble qu'ainsi il sera moins risqué de faire des comparaisons sur la question du financement du choix de l'école. Ce tour d'horizon de la question, effectué avec un souci constant de rigueur mais également de réalisme dans les moyens, devrait guider plus sereinement les décideurs vers des positions favorables au bien-être de l'ensemble de nos concitoyens plutôt qu'à celui d'intérêts particuliers.

La première section de ce rapport campe la notion de choix de l'école dans tout son sens économique : autonomie des écoles, liberté de choix des parents par un prix unique et liberté de choix par la multiplicité des services et des projets scolaires. Elle met en évidence la variété des moyens utilisables et utilisés pour offrir cette liberté de choix aux parents d'enfants d'âge scolaire.

performance scolaire: un lien puissant mais peu reconnu. 22^e Congrès de l'Association des cadres scolaires du Québec: « Échanger et changer ».

La deuxième section analyse, à l'aide des lois et des règlements de chaque province canadienne, les régimes public et privé d'enseignement. Le statut des différents types d'écoles est discuté pour mieux saisir le choix véritable qui s'offre aux parents en services éducatifs au Canada. Nous traitons également de la nature des écoles admissibles aux subventions publiques, succinctement de la réglementation scolaire s'adressant aux alternatives à l'école publique et, bien entendu, du financement de ces écoles.

Une troisième section décrit les plus récentes pratiques de financement des divers paliers de gouvernement au Canada concernant les écoles publiques et privées de niveaux primaire et secondaire. Grâce aux rapports *Statistiques financières de l'éducation (cat. 81-208)* et *L'Éducation au Canada (cat. 81-210)* de Statistique Canada ainsi qu'à des compilations demandées spécialement pour cette étude pour les dernières années disponibles, il nous est possible de présenter un portrait quantitatif de la situation canadienne en matière de financement du choix de l'école de 1980 à 1993.

Enfin, une quatrième section porte sur les tendances quant au choix de l'école en Amérique du Nord et ailleurs, en décrivant certains mécanismes spécifiques de financement originaux mais prometteurs en matière de performance scolaire et de réduction de coûts. Il faut dire que, depuis quelques années, des expériences intéressantes de concurrence, d'autonomie de gestion et de financement se multiplient en particulier dans les États américains (*charter schools, vouchers, magnet schools...*).

Nous concluons en traçant un portrait de ce qu'il faut retenir de l'expérience d'autres gouvernements depuis près de vingt ans sur la question du choix de l'école et de son financement.

Section 1 :

Le choix de l'école et ses conséquences

Le monopole public de l'éducation oppose des obstacles certains à la performance et à la hausse de productivité. La tendance à l'uniformité caractérise la production publique, de même que la priorité accordée aux processus sur la qualité du produit. Le monopole syndical, qui accompagne invariablement la centralisation du régime, ne manque pas non plus de s'opposer à l'instauration de mesures de performance et d'un régime d'incitations à l'excellence. Effectivement, le régime de travail en place récompense la permanence et la durée des enseignants, plutôt que le talent et l'effort. Le financement public ne repose pas davantage sur la performance des institutions en place, mais sur le nombre d'inscriptions et quelques critères supplémentaires, comme l'éloignement et l'historique de la commission scolaire. Ce qu'on contrôle à l'école publique, ce sont les processus plutôt que le produit. Selon l'affirmation même de la Commission des États généraux :

« les écoles font l'objet de sur-réglementation par le Ministère d'une part, des contraintes de la convention collective pan-provinciale d'autre part ² ».

Les groupes d'intérêt en place s'emploient à résister farouchement à toute proposition de réforme du régime en place. La Fédération canadienne des enseignants et ses affiliées provinciales (comme la CEQ au Québec) font servir leurs vastes ressources à la résistance au *statu quo*. Ailleurs au Canada et aux États-Unis :

² Commission des États généraux sur l'Éducation, *Exposé de la situation*, Gouvernement du Québec, Ministère de l'éducation, janvier 1996.

«Teachers' organizations are a powerful political force affecting the lives of teachers and students. In addition to negotiating agreements about salary and working conditions, teachers' unions...affect the direction of education policies....They constitute another centralizing force that constrains the options available at the school³».

En général, les syndicats canadiens et américains d'enseignants prennent position contre l'adoption de standards et de tests nationaux ou provinciaux. Ils ont surtout monté, ces dernières années, une vaste campagne contre toute forme de liberté de choix des parents en matière d'école. C'est par millions qu'ils investissent l'argent des membres pour promouvoir le monopole public et barrer la route au mouvement de « *privatization, including charter schools, vouchers and contracting out, agenda-driven governance such as increased parental control, site-based management*⁴ ».

Les bienfaits du libre choix et de la concurrence

Les analystes regroupent autour des éléments suivants les avantages de l'école autonome et du choix des parents :

- Le choix de l'école et la concurrence qui lui est associée confèrent d'abord aux écoles les incitations favorables à la découverte des pratiques qui fonctionnent et de celles qui ne marchent pas. Dans le modèle traditionnel d'uniformité bureaucratique, la pratique, fut-elle démocratique, voulait qu'on impose à tous le même régime pédagogique, financier, organisationnel, etc. En cas d'échec, et on réalise aujourd'hui qu'il n'existe pas de méthode « scientifique » d'éduquer les enfants, c'était toute une génération d'enfants qui s'en trouvait victime. Au contraire, la multiplicité des formules associées au choix de l'école favorise l'expérimentation sur une échelle réduite et suscite l'innovation et la productivité. Aux États-Unis comme au Canada, les faits connus établissent hors de tout doute que le coût de l'école privée est de loin inférieur à celui de

³ Gaskell, J. *Secondary Schools in Canada*, p. 17.

⁴ Canadian Teachers' Federation, *National Issues Campaign*, décembre 1995.

l'école publique. Voici un échantillon des coûts par élève dans quelques villes américaines :

	Coûts par élève (\$) :	Frais de scolarité (\$) :	Frais de scolarité (\$) :
	public	élémentaire privé	secondaire privé
Indianapolis	4 700	2 200	1 900
San Francisco	4 500	2 200	7 500
Jersey City	8 300	1 800	3 200
Atlanta	5 800	3 300	5 600

Source : Cato Institute, reproduit dans *The American Enterprise*, sept.-oct. 1996, p. 32.

Déjà en 1985, les frais de scolarité médians dans l'ensemble des écoles privées ne dépassaient pas 1 100 \$; dans les écoles privées non catholiques, qu'on associe abusivement à l'élitisme, ils s'élevaient seulement à 2 900 \$⁵.

- Par l'effet de cette première conséquence, la liberté de choix offre la diversité élargie aux parents. Le mépris dont les adversaires du choix font preuve vis-à-vis les parents tient du pur paternalisme. Ce que les économistes définissent comme les bienfaits de la concurrence, les parents le perçoivent sagement comme la possibilité d'offrir à leurs enfants les moyens de s'épanouir et d'améliorer leurs chances dans la vie. La diversité et l'adaptation aux préférences à leur tour suscitent la satisfaction accrue des parents. Un sondage récent du *National Center for Education Statistics* aux États-Unis révèle que, si 52 % des parents ayant des enfants à l'école publique assignée se disent très satisfaits, la proportion grimpe à 60 % chez les parents d'enfants à l'école publique *de leur choix* et à 82 % chez les parents d'enfants ayant choisi l'école privée⁶.

⁵ Center for Statistic Education, *Department of Education*, 1986.

⁶ *The American Enterprise*, septembre-octobre 1996, p.18.

- Elle offre aussi par la même occasion la meilleure adaptation des programmes aux besoins et préférences des étudiants. La théorie du choix repose sur le postulat qu'il n'existe pas de « modèle » idéal unique d'école. Les parents sont amenés à choisir l'école, non pas uniquement en fonction de la proximité physique des bâtiments, mais en fonction de son aptitude à répondre aux besoins de l'élève. Cette transformation radicale des règles du jeu suscite l'entrepreneurship chez les écoles, désormais marquées du souci de concevoir des programmes novateurs, de fonctionner avec efficacité et de rechercher sans cesse le progrès de l'apprentissage. Parmi les innovations qui, par opposition aux écoles publiques traditionnelles, retiennent l'attention des *charter schools*, on note le recours aux technologies et aux projets d'apprentissage (dans 78 % des cas), la gestion à « partir de l'école plutôt qu'au centre » (dans 72 % des cas), l'évaluation par des méthodes alternatives (dans 56 % des cas) et la pédagogie par thèmes (dans 53 % des cas)⁷. Il est significatif que le concept de choix soit appuyé surtout par les gens à faible revenu et appartenant aux minorités : dans les régimes où le financement public des institutions libres est absent, c'est eux qui, faute de ressources, sont privés de choix.
- La liberté de choix suscite aussi l'engagement accru des parents dans la fonction pédagogique et leur appui plus pressé. Une vaste recherche canadienne récente confirme une longue et riche leçon que le succès de l'école et de ses étudiants y gagnent immensément lorsque les parents choisissent l'école pour l'approche qu'elle adopte en matière d'apprentissage⁸.
- Pour ce qui concerne les étudiants, l'impact de la liberté de choix aux États-Unis et au Canada s'avère déterminant. L'apprentissage des enfants y gagne au libre choix de l'école. Les écoles autonomes, privées et publiques, en répondent plus directement aux exigences de leur clientèle. Nous verrons ci-

⁷ Corwin, R.G. et John F. Flaherty, *Freedom and Innovation in California's Charter Schools*, WestEd, Internet, Business Wire, San Francisco, 14 février 1996.

⁸ Gaskell, J. *op.cit.*, p. 33.

dessous qu'en général le décrochage baisse et que le taux d'accès au collège monte. Les enseignants y trouvent un degré de satisfaction professionnelle et personnelle de loin supérieur. Des travaux récents tendent à montrer que ce qui compte plus que le diplôme ou le nombre d'années de scolarité, c'est l'acquisition de compétences (*skills*) en calculs comme les fractions et en lecture. Ainsi, les jeunes gens dans la vingtaine qui n'ont qu'une huitième année, mais une connaissance de base en mathématiques gagnent un dollar de plus l'heure que les diplômés du *High School*⁹. Le Québec aurait tort de se priver de ces atouts, lui qui possède le régime le plus centralisé en Amérique et où le taux d'alphabétisation chez les francophones de 16 ans et plus est de beaucoup inférieur à celui des anglophones de tout le Canada (9 % peuvent lire et comprendre un document ou lire un document quantitatif au niveau le plus élevé contre 27 %). Même chez les 16-25 ans, le taux est de 37 % dans l'Ouest, 32 % en Ontario et 28 % au Québec, francophones et anglophones réunis¹⁰.

- L'une des contributions les plus notables de la liberté de choix est qu'elle ne profite pas qu'aux parents et aux enfants qui s'en prévalent. Comme dans toutes les industries concurrentielles, les résultats obtenus dans une école ajoutent à la connaissance des modes d'apprentissage efficaces et des méthodes pédagogiques. Les connaissances ainsi acquises peuvent être reproduites dans toutes les écoles du réseau. Toute la population scolaire et la société dans son ensemble sont susceptibles d'y gagner au libre choix.

Peut-être n'est-il pas inopportun de disposer de l'argumentation spacieuse des opposants du choix, qui veut qu'on consacre d'abord les fonds publics à l'amélioration des écoles publiques avant de *subventionner* l'école privée et le choix en général. Cette logique est foncièrement indéfendable. La meilleure façon de stimuler l'école publique est encore de susciter la concurrence. Cette hypothèse est rigoureusement documentée. Et même du strict point de vue

⁹ Murnane, R. et F. Levey. *Teaching New Basic Skills*, Free Press, 1996.

budgétaire, c'est-à-dire même si les bienfaits de l'école du choix ne rejaillissaient pas du tout sur l'école publique, le montant des ressources budgétaires disponibles au trésor public pour financer les écoles publiques s'élèverait. En raison du coût moyen inférieur de l'école privée et surtout du fait que le trésor n'assume que la moitié de ce coût plutôt que sa totalité lorsqu'il s'agit de l'école publique, chaque dollar d'allocation à l'école privée libère plus d'un dollar supplémentaire qu'on pourrait réinjecter à volonté dans le réseau public.

L'ensemble des bienfaits qui découlent de la formule n'a pas manqué de convaincre les organismes qui, au Canada et partout ailleurs, se sont penchés sur la question. C'est ainsi que récemment l'OCDE pressait les gouvernements de :

« establish an environment that encourages individuals to take greater responsibility for their own and their children's learning and, where appropriate, permit choice as to where they acquire the learning they need¹¹».

Dans son rapport intitulé *A Lot to Learn*, le Conseil économique du Canada pressait aussi les gouvernements d'introduire le choix de l'école.

« A more transparent system--one that allowed more choice and differentiation---would help involve parents and students more than does the rather inflexible system that is currently in place¹²».

C'est avec cette notion élargie de choix de l'école qu'il convient d'étudier les régimes en place au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde. Nous verrons que la réalité canadienne n'est pas dans son essence l'expression heureuse et complète de choix en éducation. Ce choix existe cependant à divers degrés selon les provinces et il ne s'apprécie qu'en approfondissant quelque peu leurs types de régime d'éducation, public et privé. Pour en saisir l'évolution, il

¹⁰ Statistique Canada, *International Adult Literacy Survey*, 1996.

¹¹ OECD Newsletter, *Innovations in Education*, vol. 1, Paris, printemps 1996.

¹² Conseil économique du Canada, *A Lot to learn: Education & Training in Canada*, 1992, p. 54.

conviendra en plus de cerner les pratiques effectives de financement du choix au Canada sur plusieurs années.

Section 2 :

Les régimes d'éducation au Canada

Cette deuxième section présente les régimes d'éducation propres à chacune des provinces canadiennes. Elle nous permettra d'apprécier le choix réel des parents des autres provinces canadiennes. Nous verrons que les régimes d'éducation comportent des différences réelles en regard de leurs composantes, de leur fonctionnement et de leur financement. Nous nous attarderons aux mécanismes de contrôle, de classification et de financement des institutions d'enseignement élémentaire et secondaire canadiennes, privées comme publiques. Il sera ainsi plus aisé d'interpréter les données de financement des institutions d'enseignement publiques et privées qui suivront cette section.

Un peu d'histoire

Avant le XVIII^e siècle, l'éducation ne se trouve pas encore sous l'aile protectrice des gouvernements provinciaux. Les premiers établissements d'enseignement fondés au Canada sont des institutions privées¹³ et c'est à partir de ces établissements que le système public s'est développé. Ces premières écoles sont des institutions locales prises en charge par les familles désireuses d'offrir un enseignement de base à leurs enfants. Au fil des années, la présence de l'Église se fait de plus en plus significative au sein des établissements d'enseignement. L'école devient un élément important, car elle enseigne aux enfants « *à lire la bible, le catéchisme et d'autres littératures pieuses*¹⁴ ». Puis, avec les années,

¹³ Kraushaar, O. F. *Private schools: from puritans to the present*, Bloomington, Indiana, Phi Delta Kappa educational foundation 1976.

¹⁴ Ibidem

des écoles de haut prestige se forment au sein des provinces. Ces écoles possèdent des ressources littéraires, des aménagements et des professeurs de grande qualité. Ces établissements de prestige offrent à leurs étudiants un enseignement spécialisé ou une formation supérieure à l'école publique.

Au cours du XIX^e siècle, la majorité des gouvernements provinciaux canadiens juge bon de s'engager davantage dans le développement et le contrôle de l'éducation élémentaire. Ce choix politique répond aux demandes de plusieurs qui considèrent que l'État doit offrir une scolarisation accrue à ses citoyens, et ce, pour l'intérêt général de la province. C'est à la base de ces revendications que les provinces canadiennes se dotent d'un régime public d'éducation.

À partir de ce moment, les provinces canadiennes adoptent différentes lois accordant une aide financière à l'instruction des citoyens. Pour recevoir une subvention, les écoles doivent répondre aux besoins politiques, économiques et sociaux de l'État. En moins d'un siècle, les écoles municipales et certaines autres écoles sont soumises au contrôle public.

Selon la composition de sa population et de son histoire, chaque province crée son régime public propre d'éducation. Par exemple, l'importance variable de la religion au sein de la communauté entraîne des choix différents d'une province à l'autre. À la base même de ces facteurs, le gouvernement estime plus ou moins important d'inclure au sein de son système public les écoles laïques ou les écoles confessionnelles.

Les distinctions observables aujourd'hui au sein des systèmes d'éducation du Canada peuvent s'expliquer par l'article 93 des textes constitutionnels. Malgré l'union des provinces en un pays, les différentes provinces ont pu conserver leur régime d'éducation propre. Car, selon cet article de loi, chaque province est libre de décréter les lois relatives à l'éducation à condition que celles-ci soient conformes aux dispositions suivantes :

« (1) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'union, par la loi à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (dénomination) ;

(2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndicats d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté seront et sont par la présente étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec ;

(3) Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi, lors de l'union, ou sera subséquemment établi par la législature de la province- il pourra être interjeté appel au gouvernement-général en conseil de toute loi ou décision d'aucune autorité provinciale affectant aucun des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation ;

(4) Dans le cas où il ne serait par décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le gouvernement-général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article,- ou dans le cas où quelque décision du gouverneur-général en conseil, sur appel interjeté en vertu du présent article, ne serait pas mise à exécution par l'autorité provinciale compétente- alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le parlement du Canada pourra décréter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur-général en conseil sous l'autorité de ce même article. »

Ainsi, cet article de loi permet aux provinces de déterminer quels types d'écoles seront financés en totalité ou en partie par les deniers publics.

Les régimes publics d'éducation au Canada

Nous définissons ici les trois grands systèmes d'éducation publics existant au sein du Canada.

Le régime public laïc

Le premier régime public d'éducation est constitué uniquement d'écoles publiques non confessionnelles. Quelques provinces possèdent actuellement un régime d'éducation de cette nature : la Colombie-Britannique, le Manitoba et les provinces maritimes (à l'exception de Terre-Neuve).

La Colombie-Britannique et le Manitoba ne reconnaissent pas les écoles confessionnelles au sein du régime public d'éducation et ne les financent pas à l'aide des recettes fiscales. Malgré tout, ces écoles reçoivent une aide provinciale de la même manière que les écoles indépendantes.

Cette réalité administrative et politique peut s'expliquer différemment pour chacune des deux provinces. Lorsqu'elle s'est jointe à la Confédération en 1871, la Colombie-Britannique n'avait pas adopté de lois particulières protégeant les écoles confessionnelles. En ce qui a trait à la province du Manitoba, les protestants et les catholiques étaient en 1870 pratiquement en nombre égal. Au cours des vingt années qui ont suivi, les protestants sont devenus nettement majoritaires. Le gouvernement manitobain adopta :

« ...la loi intitulée « Public Schools Act » de 1890 qui a mis fin au financement public des écoles séparées et a forcé les contribuables à soutenir le système scolaire public¹⁵ ».

Afin de renverser cette décision, les parents catholiques ont eu recours aux tribunaux pour défendre leurs droits, mais comme :

« ...les contribuables n'avaient pas de droit écrit à une exemption de taxe lorsque le Manitoba s'est joint à la Confédération, la perte de cette exemption ne préjudiciait pas un droit ou un privilège garanti ¹⁶ ».

Par conséquent, le régime d'éducation public est demeuré laïc.

Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse possèdent, comme les provinces de la Colombie-Britannique et du Manitoba, un régime public d'éducation laïc. Malgré la définition laïque du régime d'éducation, ces provinces sont plus souples en ce qui concerne la confessionnalité de l'enseignement. Ainsi, lorsque, au sein d'une localité, les étudiants sont nombreux à demander une instruction confessionnelle, l'État leur réserve certaines écoles publiques (professeurs catholiques et instruction religieuse à l'horaire).

Le régime public « mixte »

Le deuxième régime public d'éducation est composé de deux types d'école : l'école publique et l'école confessionnelle. Les provinces canadiennes qui ont opté pour ce type de système sont l'Ontario, l'Alberta, la Saskatchewan, les

¹⁵ *Ibidem*, page 115.

Territoires du Yukon et du Nord-Ouest. Au sein de ces provinces et territoires, les écoles confessionnelles portent le nom « d'écoles séparées ». Bien que pour l'ensemble de ces provinces les lois prévoient le financement des écoles séparées par les deniers publics, c'est la province de l'Ontario qui possède le nombre d'écoles séparées le plus important. En 1983, l'effectif des écoles séparées de l'Ontario représente environ 36 % des effectifs de niveaux élémentaire et secondaire pour l'ensemble des écoles publiques. En Alberta et en Saskatchewan, il existe des régimes d'écoles séparées, mais ils demeurent minoritaires au sein du système scolaire public. Pour la même année, en Alberta, 18 %¹⁷ de l'effectif total des élèves fréquentent les écoles séparées alors que pour la Saskatchewan cette proportion est de 15 %. De plus :

« ...on peut dire, sans risque de se tromper, que c'est en Ontario et ce, depuis au moins 150 ans, que l'on a le plus milité en faveur du financement des écoles catholiques romaines¹⁸ ».

Les régimes publics biconfessionnel et multiconfessionnel

La dernière catégorie de régime public correspond à un système biconfessionnel ou multiconfessionnel. Au Canada, il est possible d'associer deux provinces à ce troisième régime public d'éducation : tout d'abord, la province de Québec qui possède un régime public d'éducation biconfessionnel, c'est-à-dire que toutes les écoles primaires et secondaires¹⁹ sont officiellement catholiques ou protestantes et sont entièrement financées par les fonds publics ; et ensuite la province de Terre-Neuve qui possède un système multiconfessionnel qui comprend les écoles protestantes, catholiques, anglicanes, méthodistes, presbytériennes, etc. L'instauration du régime public d'éducation multiconfessionnel est née de « la

¹⁶ *Ibidem*, page 115

¹⁷ Données pour l'année 1983 selon le document *Historical and comparative background information on the public funding of separate school*, 1985.

¹⁸ Association des enseignantes et des enseignants franco-Ontariens, *Le financement des écoles confessionnelles au Canada* tiré de la revue *Entre-nous*, mai 1990, vol. 22, n° 4, page 7.

clause 17 du document intitulé « Terms of Union of Newfoundland with Canada » qui a remplacé l'article 93 de la constitution (...) et est sans nul doute, la disposition législative la plus large qui soit en matière d'école confessionnelle dans une province du Canada²⁰ ». Selon J. Finkelstein, le système scolaire de Terre-Neuve est totalement confessionnel : les églises dirigent les écoles et le gouvernement provincial leur fournit l'argent requis²¹.

Le régime privé d'éducation

En parallèle au régime public d'éducation, les parents peuvent choisir d'inscrire leurs enfants dans les écoles privées de niveaux élémentaire et secondaire. Comme il a été montré antérieurement, les écoles privées existent depuis toujours au Canada et c'est à la base de ces institutions que le régime public d'éducation s'est développé. C'est au cours du XX^e siècle que les institutions d'enseignement privées se sont le plus développées. Cela peut s'expliquer par l'immigration d'après-guerre (diversité ethnique et religieuse) et le changement d'attitude des ministères de l'Éducation.

Selon J. Bergen²², les écoles privées se définissent comme étant :

« ...a school other than one under the governance of a public or separate school board of a provincial or federal government department ».

Au sein des provinces canadiennes, les écoles privées restent très diversifiées quant à leur structure, leurs méthodes pédagogiques, leurs principes et leurs

¹⁹ Il est tout de même important de mentionner que depuis 1960 les écoles secondaires se sont quelque peu modifiées. Le régime d'éducation a amoindri le caractère confessionnel (professeurs laïcs). Pour les parents qui préfèrent une éducation plus confessionnelle, un choix est possible pour les écoles religieuses qui sont privées. Il est important de mentionner que les Ontariens ont ce choix depuis 1864, mais au sein même de leur régime public d'éducation !

²⁰ Shapiro, B. J. *op. cit.*, page 117.

²¹ Malgré des changements dans la loi en 1995 créant des conseils scolaires confessionnels et des propositions qui viseraient à modifier le caractère confessionnel, le régime d'éducation serait actuellement encore multi-confessionnel.

²² Ens, D. *The private school situation: A Saskatoon case study*, University of Saskatoon, College of Education, 1985.

objectifs poursuivis en éducation. La préservation et le développement des institutions privées d'enseignement au Canada permettent aux parents d'opter pour l'école qui répond le plus adéquatement à leurs valeurs ainsi qu'à leurs attentes d'un régime d'éducation.

Chaque province canadienne possède, au sein de son régime d'éducation, des établissements d'enseignement privés. Bien que les écoles privées soient présentes dans l'ensemble du pays, seulement cinq provinces financent ces écoles à partir des deniers publics. Le Québec, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan financent actuellement les écoles privées, mais à un niveau de financement et selon des modalités bien différents. Ces caractéristiques seront présentées plus en détail dans la partie suivante.

Les régimes d'éducation des provinces canadiennes

Cette sous-section présente les définitions des régimes d'éducation ainsi que les types d'écoles qui les composent, et ce, pour chaque province canadienne. Une courte description du régime public d'éducation est d'abord offerte. Cette description présente les caractéristiques des écoles considérées comme publiques, le rôle du ministre de l'Éducation et des conseils scolaires ainsi que le contrôle qu'ils exercent sur ce système public. Ensuite, une deuxième partie expose les caractéristiques et conditions adoptées par la province pour qu'une école soit considérée comme privée au sein du régime d'éducation. De plus, il est traité, dans cette partie, du contrôle exercé par le gouvernement sur différents éléments touchant l'enseignement. L'étude tente également de présenter les différents types d'écoles privées que la province distingue au sein du régime d'éducation. Finalement, l'étude aborde les conditions relatives au statut d'école privée ainsi qu'aux mécanismes de financement privilégiés par la province.

Le régime d'éducation de la Colombie-Britannique.

Le régime public

La Colombie-Britannique possède un régime public d'éducation constitué d'écoles publiques laïques. Le régime d'éducation est régi par la Loi sur l'éducation (School Act) qui présente les principaux acteurs en matière d'éducation et le contrôle que ceux-ci exercent sur ce régime d'éducation. Ainsi, selon la loi, le ministre de l'Éducation doit établir les objectifs du régime d'éducation, maintenir et gérer l'ensemble des institutions scolaires de la province, concevoir le programme d'éducation ainsi que surveiller et évaluer les performances de ce système. Les conseils scolaires, quant à eux, doivent assurer le bon fonctionnement des écoles, mettre en application le programme provincial d'éducation et, à partir de celui-ci, établir le programme local en se basant sur les intérêts et les attentes des citoyens locaux.

Le régime privé

À l'exception de la province de Québec, la Colombie-Britannique est la seule province qui ait adopté une loi spécifique aux écoles indépendantes (Independent School Act)²³. Selon cette loi, une école indépendante doit être dirigée par un organisme établi au sein de la province de la Colombie-Britannique et offrir un programme scolaire à plus de dix étudiants. De plus, cette école doit, pour être reconnue comme étant une école indépendante, posséder un certificat qui atteste son appartenance à un ou plusieurs des groupes de classification de la loi.

La définition et les types d'écoles privées

Actuellement, il existe quatre groupes d'écoles indépendantes en Colombie-Britannique. Cette catégorisation correspond à quatre types d'exigences. Selon la loi, les établissements enregistrés sous les catégories 1 et 2 doivent répondre à des exigences plus « spécifiques », c'est-à-dire que les écoles doivent en plus de répondre aux exigences de base comme l'ordre civique et le respect de la loi,

²³ Les documents législatifs consultés: Independent School Act et Independent school Regulation.

démontrer qu'elles sont des établissements sans but lucratif, qu'elles sont en opération depuis plus d'une année et que plus de dix élèves sont inscrits à leur programme. De plus, elles doivent se soumettre à une première évaluation externe et, par la suite, à une évaluation externe tous les quatre ans et à une inspection à tous les deux ans. Ces exigences s'appliquent autant au groupe 1 qu'au groupe 2. Ce qui distingue le premier groupe du second est que les écoles enregistrées dans le groupe 1 doivent présenter un coût par élève (à temps plein) égal ou inférieur au coût par élève des écoles publiques d'un même district. Pour ce qui est des catégories 3 et 4, elles représentent des écoles indépendantes moins « contrôlées » par l'inspecteur du ministère de l'Éducation. Malgré tout, les écoles du groupe 4 sont reconnues, comme les écoles privées de groupe 1 et 2, par la province et peuvent délivrer des diplômes d'études officiels²⁴.

Le contrôle exercé par le ministère de l'Éducation

Contrairement à plusieurs provinces, la Colombie-Britannique a nommé par la loi une personne, autre que le ministre, responsable de classer, d'inspecter et d'évaluer les établissements d'enseignement privés. Cette personne est l'inspecteur des écoles privées et ses pouvoirs sont significatifs. Tout d'abord, il peut délivrer un certificat de classification (1 à 4), l'annuler ou même le suspendre. C'est à la base des caractéristiques et des exigences propres à chaque catégorie que l'inspecteur décide d'octroyer ou non un certificat à une école. De plus, ce dernier peut nommer une personne pour réaliser une évaluation ou une inspection dans un des établissements reconnus. Cette évaluation peut vérifier la compétence des enseignants, les résultats des élèves, les opérations de l'organisme, le programme d'éducation, les ressources matériels ou bien même la qualité et l'ordre des bâtiments utilisés par l'institution d'enseignement.

²⁴ La Colombie-Britannique n'a pas inclus au sein de son système scolaire public les écoles catholiques et protestantes. Comme le mentionne J. Marois, il est difficile d'identifier dans quelle catégorie ce type d'école est inséré. Selon l'auteur, « on peut, à partir de certains indices, penser que les écoles catholiques et protestantes appartiennent à la catégorie 1 ou 2. Marois, J. « Cueillette d'information sur la situation de l'enseignement privé dans les dix provinces canadiennes », Commission consultative des écoles privées, 1996, page 36.

Les conditions d'admissibilité et les mécanismes de financement des écoles privées

Selon la loi, seulement les écoles indépendantes qui possèdent un certificat du groupe 1 ou 2 peuvent obtenir des subventions du gouvernement. La valeur de la subvention est déterminée par les articles 3 et 4 du règlement relatif aux écoles indépendantes. Ainsi, les écoles indépendantes du groupe 1 reçoivent un montant pour chaque étudiant, qui équivaut à 50 % du « FTE student cost²⁵ », alors que les écoles classées dans le groupe 2 reçoivent 35 % de la valeur du « FTE student cost » par élève. Selon J. Marois, 80,2 % des écoles indépendantes de la province sont subventionnées par l'État.

Le régime d'éducation de l'Alberta

Le régime public d'éducation

Le régime public d'éducation de l'Alberta comprend les écoles publiques laïques et les écoles séparées (roman catholic schools). Le système d'écoles séparées permet à des personnes appartenant à une minorité religieuse (protestante et catholique) de se soustraire au régime public d'éducation pour fonder leur propre conseil scolaire. Selon la loi, les commissions scolaires des écoles séparées ont les mêmes droits, pouvoirs et obligations envers le gouvernement que les commissions scolaires d'écoles publiques. Selon l'article 44 de la Loi sur l'éducation, les commissions scolaires doivent, en relation directe avec l'enseignement, établir les règles à respecter au sein du programme ainsi qu'en ce qui touche les services relatifs à l'enseignement. De son côté, le ministre de l'Éducation doit approuver les objectifs et les normes applicables à l'éducation en Alberta, prescrire les programmes d'étude et autoriser les cours ainsi que le matériel scolaire nécessaire à la formation scolaire.

²⁵ Le « FTE student cost » correspond, selon l'article 3 du règlement, à l'allocation prévue par étudiant pour chaque école publique. Le FTE exclut l'allocation annuelle d'immobilisation, les dépenses locales d'immobilisation et l'allocation pour les programmes spéciaux d'enseignement.

Le régime privé d'éducation

Le régime privé d'éducation de l'Alberta obéit à la Loi sur l'éducation²⁶ (article 22). Une partie de la loi s'adresse aux « autres écoles » qui comprennent les écoles privées et les écoles à charte. Les articles 22 et 23 s'adressent plus spécifiquement aux écoles privées.

La définition et les types d'écoles privées

Selon la loi, il existe deux types d'écoles privées, soit les écoles enregistrées et les écoles accréditées. Toutes les écoles privées doivent s'enregistrer au ministère de l'Éducation avant de pouvoir faire de l'enseignement (article 22[4]). Pour être enregistrée, une école doit soumettre au ministre le nom des personnes ou de l'organisme propriétaire(s) de l'école, le nom de l'école, la localisation, le nom des opérateurs de l'école, les qualifications des enseignants, une liste des sujets enseignés et les grandes lignes des techniques et des connaissances les plus importantes qui seront enseignées ainsi que les tests utilisés pour évaluer les étudiants. C'est à partir de cette demande que le ministre approuve ou refuse l'enregistrement de l'école. Si le ministre accorde le permis, l'école enregistrée se doit de présenter un programme d'études conforme aux demandes en éducation de la province de l'Alberta, de satisfaire aux normes de réalisation pour l'étudiant et de réussir les tests du ministère. De plus, l'institution doit accepter les évaluations régulières et la surveillance exercée par le ministre. Finalement, elle doit continuer de respecter l'ensemble des normes locales de santé et d'hygiène et le code du bâtiment.

Une école enregistrée peut faire la demande au ministre pour être considérée comme une école accréditée. Ce statut peut lui permettre de bénéficier d'une aide financière provenant du gouvernement. Pour obtenir ce statut, l'école doit respecter certaines conditions d'admissibilité. Tout d'abord, le ministre doit approuver son programme scolaire ainsi que les compétences des enseignants.

²⁶ Autres documents législatifs consultés: Private school Regulation et School Grants Regulation.

Ensuite, l'école doit accueillir au moins sept étudiants qui proviennent de plus de deux familles.

Le contrôle exercé par le ministère de l'Éducation

Contrairement à la province de la Colombie-Britannique où un inspecteur est nommé par le ministre comme responsable du bon fonctionnement du régime privé d'éducation, en Alberta, c'est le ministre qui doit vérifier la qualité des programmes d'études et évaluer le rendement scolaire des étudiants. Le ministre est donc responsable de l'ensemble de la réglementation relative aux écoles privées de la province ainsi qu'à leur inspection.

Les conditions d'admissibilité et les mécanismes de financement des écoles privées

Selon la loi, seules les écoles accréditées sont subventionnées par le gouvernement provincial. Le règlement sur les subventions accordées aux écoles privées de l'année 1995 (School grants regulation) présente comment les écoles doivent utiliser la subvention qui leur est versée, mais ne précise pas le financement accordé par le gouvernement. Cependant, selon l'étude de J. Marois²⁷, la subvention à l'école privée atteindra 2 039 \$ par élève en 1996-1997.

Le régime d'éducation de la Saskatchewan

Le régime public

Le régime public d'éducation de la province de la Saskatchewan est composé de deux types d'écoles soit les écoles publiques laïques et les écoles séparées. Tout comme pour l'Alberta, la Saskatchewan offre la possibilité à sa minorité protestante ou catholique d'établir sa propre division d'écoles séparées. Selon la Loi sur l'éducation, ces écoles possèdent les mêmes droits et privilèges que les écoles publiques.

La lecture des articles de loi nous informe sur les pouvoirs ainsi que sur les devoirs du ministre de l'Éducation et des commissions scolaires. En

Saskatchewan, le ministre exerce un contrôle important sur le système scolaire public. Selon l'article 8, le ministre doit concevoir les programmes d'enseignement ainsi que les cours, approuver et recommander les ressources matérielles ainsi que l'équipement que l'école utilise et réglementer la classification et l'attribution des brevets d'enseignement. En ce qui concerne les commissions scolaires, elles doivent gérer et administrer les services d'éducation pour l'ensemble des écoles qui les composent et surveiller et contrôler l'administration, la gestion et l'utilisation du matériel de chacune des écoles.

Le régime privé

La Saskatchewan définit les écoles indépendantes dans la Loi sur l'éducation²⁸.

La loi définit les écoles indépendantes comme étant :

« un établissement qui doit fournir un enseignement à des étudiants qui ont atteint l'âge prescrit par la loi et qui est contrôlé et administré par une personne autre qu'un organisme public ».

La définition et les types d'écoles privées

Toutes les écoles indépendantes de la Saskatchewan doivent être enregistrées avant d'ouvrir leurs portes. L'article 3 énumère les conditions d'admissibilité au statut d'école indépendante enregistrée. Selon la loi, l'école indépendante enregistrée doit répondre aux objectifs scolaires du ministère de l'Éducation, posséder des ressources matérielles approuvées, des enseignants qualifiés, respecter le calendrier et le temps d'enseignement prescrits par la loi ainsi que respecter les normes reconnues en matière de sécurité, d'hygiène et du code du bâtiment. En définitive, les écoles indépendantes doivent fournir un enseignement comparable aux institutions d'enseignement publiques.

Certaines écoles indépendantes enregistrées peuvent être accréditées. Pour ce faire, elles doivent répondre aux exigences du régime pédagogique (matière à

²⁷ Marois, J. *op.cit.*

²⁸ Autres documents législatifs consultés: Independent Schools Regulation et School Grant Regulations.

enseigner et programme d'études), engager des enseignants qui possèdent un certificat de qualification, être supervisées par le ministère et être en opération depuis plus d'une année.

Bien qu'il existe plusieurs types d'écoles indépendantes en Saskatchewan, il ne sera pas question, dans le présent travail, des autres types d'écoles (alternatives, associées, historiques) car celles-ci répondent aux mêmes conditions, ou presque, que les écoles accréditées. Nous aimerions tout de même aborder rapidement le cas des écoles qui sont exploitées par un organisme sans but lucratif et qui donnent un enseignement religieux. Ces écoles indépendantes doivent répondre aux mêmes exigences que les écoles inscrites à l'exception des qualifications du personnel enseignant qui semblent plus souples.

Le contrôle exercé par le ministère de l'Éducation

Le ministre de l'Éducation doit approuver les programmes d'études ainsi que les cours offerts par l'école indépendante. Selon la loi, le ministre est responsable de la réglementation relative aux écoles indépendantes ainsi qu'à leur inspection. Donc, il doit voir au respect des conditions relatives aux écoles indépendantes ainsi qu'aux exigences qui en découlent.

Les conditions d'admissibilité et les mécanismes de financement des écoles privées

Selon l'article 3(1) du « School Grant Regulations », les subventions ne s'adressent qu'aux écoles considérées comme historiques et de niveau secondaire. Ainsi, les écoles de niveau élémentaire ne reçoivent pas de subvention du ministère de l'Éducation. Selon l'étude de J. Marois²⁹, six des huit écoles patrimoniales (Historical High School) reçoivent des subventions pour leurs élèves de niveau secondaire. L'auteur précise que « ces écoles ont été fondées au début du siècle, à un moment où il n'existait pas d'écoles publiques secondaires » et que ceci peut expliquer pourquoi elles sont subventionnées par les fonds publics de l'État. Donc, seules les écoles indépendantes qui possèdent

²⁹ Marois, J. *op. cit.*

une longue histoire ou d'autres nommées par la loi peuvent bénéficier de subventions gouvernementales.

Le montant des subventions accordé aux écoles patrimoniales est déterminé, chaque année, dans le School Grant Regulations. Selon le règlement, les étudiants inscrits aux niveaux 9 à 12 reçoivent un montant de base fixé à 1 837 \$ par élève (table 15 du règlement). Selon l'étude de J. Marois³⁰, 67 % des écoles secondaires sont subventionnées. En ce qui concerne les deux écoles choisies par l'État, elles reçoivent la même subvention que les écoles du régime public d'éducation en vertu de leur statut historique et d'ententes convenues il y a plusieurs années. Ces deux écoles sont présentées dans la loi comme étant le Athol Murray College of Notre-Dame et le College Mathieu. Ces institutions ne sont donc pas admissibles aux subventions pour les institutions privées, mais bien assujetties aux subventions relatives au système public.

Le régime d'éducation du Manitoba

Le régime public

Le régime public d'éducation de la province du Manitoba est constitué uniquement d'écoles publiques laïques. La lecture des lois sur les écoles publiques et sur l'administration scolaire nous informe sur les pouvoirs et devoirs du ministre de l'Éducation ainsi que des commissions scolaires. Ainsi, selon la loi, le ministre est responsable de la surveillance, du contrôle et de l'administration des écoles publiques, alors que les commissions scolaires doivent fournir le matériel et l'équipement nécessaires à l'application de la loi sur l'éducation ainsi que vérifier si les cours offerts répondent aux attentes du ministre de l'Éducation.

Le régime privé

La Loi sur l'éducation³¹ présente une définition qui permet de distinguer les écoles privées du régime public d'éducation. Selon cette définition, une école privée est

³⁰ Marois, J. *op. cit.*

³¹ Autres documents législatifs consultés: Loi sur l'administration scolaire et le Private Schools Grants Regulation.

une école, autre qu'une école publique, qui offre un programme d'études et une qualité d'enseignement qui équivalent à ce qui est offert par les écoles publiques.

La définition et les types d'écoles privées

La seule distinction notée par la loi indique les écoles subventionnées et celles qui ne le sont pas.

Le contrôle exercé par le ministère de l'Éducation

Le ministre de l'Éducation doit approuver les programmes d'études ainsi que les cours offerts par l'école privée. Selon la loi, le ministre est responsable de la réglementation relative aux écoles privées ainsi qu'à leur inspection, car les écoles privées doivent offrir un enseignement équivalant à celui dispensé dans les écoles publiques.

Les conditions d'admissibilité et les mécanismes de financement des écoles privées

La Loi sur les écoles publiques précise les exigences imposées aux écoles privées pour qu'elles puissent bénéficier d'une aide financière gouvernementale. Selon l'article 60 (5) de la loi, une école privée doit démontrer que l'enseignement qu'elle donne est d'un niveau égal à celui des écoles publiques, que ses enseignants sont titulaires d'un brevet, que son programme a été approuvé par le ministre, qu'elle rend compte de son fonctionnement aux parents des étudiants et qu'elle possède un conseil d'administration et un comité consultatif où siègent des parents. En plus de ces conditions, l'école doit soit avoir déjà reçu des subventions avant le mois d'août 1992, soit recevoir des étudiants pendant deux années si elle a commencé ses activités avant cette date, soit recevoir des étudiants pendant trois ans et répondre à certaines exigences mentionnées dans l'article 60 (5) si elle a commencé ses activités après cette date.

Le règlement de 1994-1995 sur les subventions versées aux écoles privées précise que ces écoles peuvent obtenir quatre types de subvention. Premièrement, l'école peut recevoir une subvention pour l'enseignement et les services offerts (article 3). Cette subvention est calculée comme suit :

$$\text{Subvention} = 0,365 * A/B$$

A= Aide fonctionnelle totale payée aux commissions scolaires, moins l'aide pour le matériel, l'aide pour les enfants de niveaux I, II et III

B= Inscriptions admissibles totales

Deuxièmement, une aide générale peut être calculée et versée à l'établissement d'enseignement. Le montant de la subvention est calculé comme suit :

$$\text{Subvention} = 0,365 * A/B$$

A= Aide générale totale payée aux commissions scolaires, moins l'aide pour le matériel, l'aide pour les enfants de niveaux I, II et III

B= Inscriptions admissibles totales

Troisièmement, l'école privée peut recevoir une subvention pour l'aide à l'enfance en difficulté qui se présente comme suit :

$$\text{Subvention} = 0,635 * A/B$$

A= Aide totale de niveau I payée aux commissions scolaires

B= Inscriptions admissibles totales

Finalement, l'article 18 mentionne que les écoles privées peuvent recevoir un montant égal à 40 \$ par élève si elles utilisent les manuels prescrits par le ministère.

En considération de ces calculs, le règlement précise que la valeur de la subvention peut être réduite, car elle ne peut dépasser le total des dépenses de fonctionnement de l'école (à l'exclusion du matériel scolaire, des services à l'enfance en difficulté et des subventions générales) ainsi que les dépenses reliées aux enseignants, aux cours religieux, etc. Donc, le montant de la subvention est calculé grâce aux formules présentées antérieurement et est ensuite assujéti à une majoration ou une minoration selon le calcul final. Pour

l'année 1995-1996, les écoles privées subventionnées représentent près de 60 %³² des écoles privées de la province du Manitoba.

Le régime d'éducation de l'Ontario.

Le régime public

Le régime d'éducation public de l'Ontario est composé de deux grands types d'école : les écoles publiques laïques et les écoles séparées. Présentement, les écoles publiques et les écoles séparées doivent respecter la Loi sur l'éducation. Selon l'article 11 de la loi, le ministre de l'éducation doit régir l'ouverture et le fonctionnement des écoles publiques et des écoles séparées. De façon globale, le gouvernement fixe les objectifs, les normes et les principes directeurs de la loi, les politiques et les règlements, alors que les commissions scolaires doivent mettre en place les programmes d'études, les services scolaires ainsi que les ressources nécessaires pour que les écoles puissent assumer leurs responsabilités. L'analyse des responsabilités des deux parties confirme ce qu'affirme T. Sale dans son ouvrage intitulé « An analysis of school funding across Canada », soit que la province de l'Ontario est dans une position qui lui permet d'exercer un faible contrôle sur les décisions que peuvent prendre les commissions scolaires sur l'éducation au niveau local.

Le régime privé

Actuellement, la Loi sur l'éducation définit les écoles privées comme étant :

« Un établissement, qui n'est pas une école au sens présent du présent article, qui, un jour de classe, entre 9 h et 16 h, dispense, à cinq élèves ou plus ayant atteint ou dépassé l'âge de scolarité obligatoire, un enseignement portant sur une matière du programme d'études de l'école élémentaire ou secondaire. »

Bien que cette définition semble très générale, l'article 16 de la loi vient préciser certains éléments législatifs liés aux écoles privées. Ainsi, selon cet article, un directeur d'école ne peut ouvrir une école privée sans faire parvenir chaque année au ministre de l'Éducation un avis de son intention de poursuivre ses

³² Données extraites du rapport de J. Marois, *op. cit.*, page 18.

activités. À l'exception de cette obligation, le ministre n'impose aucune autre norme ou politique à l'exception des règlements portant sur la prévention des incendies et d'hygiène. La seule exigence du ministère est que l'école privée offre à ses étudiants un enseignement « satisfaisant ».

La définition et les types d'écoles privées

Comme pour la province du Manitoba, la Loi sur l'éducation ne précise aucune catégorisation d'écoles privées en Ontario.

Le contrôle exercé par le ministère de l'Éducation

Comme il a été précisé antérieurement, les écoles privées doivent fournir un enseignement « satisfaisant » pour obtenir un permis d'exercer. Pour atteindre et vérifier ce niveau d'exigence, le ministre peut exiger des rapports statistiques relatifs à l'effectif, au personnel et au programme d'études ainsi que d'autres renseignements. De plus, le ministre a le droit de procéder à l'inspection des programmes d'enseignement et aux dossiers des écoles privées. Selon l'étude de B. J. Shapiro³³, ces inspections se font rarement au niveau élémentaire, tandis qu'au niveau secondaire, presque toutes les écoles privées participent à ce programme d'inspection qui autorise le directeur de l'école à accorder des crédits nécessaires à l'obtention du diplôme d'études secondaires de l'Ontario.

Les conditions d'admissibilité et les mécanismes de financement des écoles privées

En ce qui a trait au financement des écoles privées, notons qu'il reste, en Ontario, minime. Les institutions privées ne reçoivent aucun impôt scolaire local, ni aucune subvention provinciale directe pour leurs dépenses de fonctionnement ou d'immobilisation. Le gouvernement ontarien accorde cependant une aide indirecte aux écoles privées qui se traduit par des :

³³ Shapiro, B. J. *op. cit.*

« ... exemptions d'impôts fonciers accordées aux écoles privées sans but lucratif, des déductions d'impôts sur le revenu applicables aux droits de scolarité attribuables à l'enseignement religieux et des dégrèvements d'impôt sur le revenu pour dons aux bonnes oeuvres³⁴ ».

Il est difficile d'estimer la valeur de cette somme, mais, selon S. Lawton, « *l'aide publique représente environ 1/6 du coût total moyen par élève inscrit dans une école privée à l'exclusion des écoles secondaires catholiques privées*³⁵ ».

Le régime d'éducation de la province de Québec

Le régime public

Le régime d'éducation de la province de Québec est biconfessionnel, c'est-à-dire qu'il comprend des écoles publiques confessionnelles protestantes et catholiques. Le régime d'éducation est régi par la Loi sur l'instruction publique de la province. Selon la loi, le ministre doit établir les programmes d'études et la liste des manuels scolaires autorisés, veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par les commissions scolaires, vérifier les compétences des enseignants et des étudiants ainsi que décerner les diplômes et les certificats d'attestation d'études, alors que les commissions scolaires doivent assurer l'application adéquate du régime pédagogique établi par le ministère, vérifier si les services éducatifs sont conformes à la loi, voir au bon fonctionnement de leurs écoles et fournir le matériel nécessaire aux élèves.

Le régime privé

Comme la province de la Colombie-Britannique, le Québec possède une loi qui régleme l'enseignement privé au sein de la province. Selon l'article 1 de la loi sur l'enseignement privé, la loi s'applique à tous les établissements privés dispensant en tout ou en partie des services éducatifs appartenant à une ou plusieurs des catégories énumérées dans le texte de loi. Les écoles de niveaux primaire et secondaire général sont incluses dans cette liste.

³⁴ Shapiro, B. J. *op. cit.*, page 9.

³⁵ *Ibidem*

La définition et les types d'écoles privées

Selon l'article 10, toutes les écoles privées doivent posséder un permis d'enseignement pour pouvoir ouvrir leurs portes. Pour obtenir leur permis, les écoles doivent respecter les programmes scolaires, les régimes pédagogiques ainsi que la qualification des enseignants. Les écoles qui répondent à ces conditions se voient accorder un permis et sont classées comme écoles privées reconnues. Un second type d'école est identifiable au sein du régime privé d'éducation. Selon l'article 25 de la loi, une école est considérée « d'intérêt public » lorsque le régime pédagogique (...) est le même que celui édicté en application de la loi sur l'instruction publique pour tout ce qui concerne les matières à enseigner, les manuels scolaires, les admissions, les inscriptions, le calendrier scolaire, l'évaluation des apprentissages et la sanction des étudiants ainsi que les diplômes et les certificats.

Le contrôle exercé par le ministère de l'Éducation

Selon la loi, le ministre de l'Éducation doit prescrire le programme scolaire, vérifier la qualité des écoles et de l'enseignement qu'elles dispensent, accorder et fixer le montant des subventions, se charger de l'application de la loi sur l'enseignement privé.

Les conditions d'admissibilité et les mécanismes de financement des écoles privées

Selon la loi, les écoles privées d'intérêt public reçoivent une subvention gouvernementale. Le ministre reste responsable d'accorder ou non une subvention à une école de ce type qui répond aux exigences formulées à l'article 25 de la loi. C'est lui qui établit annuellement (...) les règles budgétaires pour déterminer le montant des subventions à verser aux établissements d'enseignement agréés pour dispenser les services éducatifs. L'article 87 de la loi mentionne que le montant de base par élève est obtenu en appliquant à chaque montant de base par élève fixé pour l'année scolaire précédente les taux de variations des subventions versées pour l'année scolaire donnée aux commissions scolaires. Ainsi, en ce qui concerne, l'enseignement primaire, pour

l'année 1993-1994, l'article 163 précise que le ministère devra majorer de 1,25 % les montants de base de l'année scolaire 1992-1993, alors que, pour l'année 1994-1995, le ministère a majoré de 5 % les montants de base de l'année 1992-1993. Pour ce qui est du niveau secondaire, pour l'année 1993-1994 le ministère a majoré de 1,25 % les montants de base de l'année scolaire 1992-1993, alors que, pour l'année 1994-1995, le ministère a majoré de 3,2 % les montants de base de l'année 1992-1993.

Le régime d'éducation de la province du Nouveau-Brunswick

Le régime public

Selon la loi, toutes les écoles comprises dans le régime public d'éducation doivent être non confessionnelles. Le ministre de l'Éducation doit voir à l'application de la loi, concevoir les programmes scolaires, établir les budgets scolaires, se charger de l'administration, de la gestion ainsi que de la surveillance générale de tous les biens scolaires. Pour leur part, les commissions scolaires doivent assurer une surveillance générale des écoles, consulter tous les comités scolaires qui oeuvrent à l'intérieur de leur district pour favoriser une saine administration.

Le régime privé

La loi sur l'éducation ne définit pas les institutions privées d'enseignement. Le gouvernement ne finance apparemment pas les écoles privées.

Le régime d'éducation de la province de l'Île du Prince-Édouard

Le régime public

Au sein du régime public d'éducation, on peut identifier les « English school » et les « French first language instruction ». Comme pour les écoles séparées et publiques de l'Ontario, ces deux types d'écoles possèdent leur propre conseil scolaire. Le ministre de l'Éducation de l'Île-du-Prince-Édouard doit définir les buts et objectifs du régime d'éducation, définir le programme scolaire et évaluer celui-ci à chacun des niveaux scolaires, établir les moyens à mettre en place pour évaluer les normes et les performances des écoles et des étudiants, établir des

règles afin de contrôler la distribution des certificats et diplômes d'études, alors que les commissions scolaires doivent voir au respect des directives et des règlements formulés par le ministre, fournir le matériel et l'équipement nécessaires pour répondre au programme scolaire du gouvernement, se charger d'embaucher et d'évaluer le personnel enseignant, organiser le transport des étudiants, se charger du management et de l'administration des commissions scolaire, assurer le développement et l'amélioration de l'enseignement au niveau scolaire.

Le régime privé

Toutes les écoles privées doivent posséder un permis délivré par le ministre. Ce permis est accordé si le ministre considère que le programme scolaire de l'école correspond à celui du système public et si tous les enseignants sont titulaires d'un certificat d'enseignement en accord avec les normes et critères reconnus par le ministère. Pas plus que la province du Nouveau-Brunswick, la province de l'Île du Prince-Édouard ne finance pas les écoles privées.

Le régime d'éducation de la province de la Nouvelle-Écosse

Le régime public

Le régime public d'éducation se compose essentiellement d'écoles non confessionnelles. Les principales obligations des commissions scolaires sont d'embaucher le personnel enseignant, de fournir le matériel et l'équipement nécessaires au bon fonctionnement de l'école, de se charger de l'administration et d'assurer le transport des élèves.

Le régime privé

Comme pour plusieurs provinces maritimes, la Nouvelle-Écosse n'aborde pas la problématique des écoles privées dans sa loi sur l'éducation. Aussi, il est raisonnable de croire que la province ne subventionne pas les écoles privées.

Le régime d'éducation de la province de Terre-Neuve.

Le régime public

Le régime public d'éducation se compose entièrement d'écoles confessionnelles. Selon la loi, les conseils scolaires doivent administrer, gérer et voir au bon fonctionnement des écoles qui les composent. De plus, la Loi sur l'éducation définit des conseils scolaires confessionnels bénéficiant chacun d'un financement public complet.

Le régime privé

Comme pour les autres provinces de l'Atlantique, Terre-Neuve n'a adopté aucun article de loi concernant les écoles privées implantées dans la province.

Les régimes provinciaux au Canada et le choix de l'école

Sous l'égide des gouvernements provinciaux et non sous celle du seul gouvernement fédéral, l'éducation a pu évoluer bien différemment d'un endroit à l'autre du pays. Les préférences des citoyens mais aussi leurs revenus ainsi que les particularités politiques des provinces ont coloré les régimes actuels au point où l'on peut observer aujourd'hui une variété impressionnante de pratiques.

Alors que les provinces maritimes n'abordent guère la question des écoles privées, que l'Ontario opte pour une certaine liberté scolaire à l'école privée mais pour un maigre financement, le Québec et les provinces de l'Ouest favorisent nettement le choix de l'école. La réglementation n'y est certes pas négligeable et réduit conséquemment la variété de l'offre de services éducatifs aux parents de ces provinces. Néanmoins, les politiques de financement de l'école privée sont fermes et contribuent à réduire le coût pour les parents des substituts à l'école publique. En plus, l'Alberta ouvre, officiellement, la porte aux écoles à charte.

La section suivante permettra de mieux saisir, au-delà de la seule mécanique provinciale, le soutien réel des provinces sur plusieurs années au choix de l'école. En comparant la subvention de l'école privée à celle de l'école publique, gouvernement provincial et conseils scolaires combinés, on peut cerner plus rigoureusement l'ensemble de l'aide parvenant aux différents régimes scolaires de chaque province et à dégager des tendances dans ces pratiques.

D'ores et déjà, il est clair que la comparaison avec les autres provinces canadiennes pose explicitement la question du critère à utiliser : quelle sera la « province repère » ? Celle qui s'est distinguée du Québec en n'offrant qu'une seule option d'école comme la Nouvelle-Écosse ? Celle qui adopte une pratique de financement et de réglementation semblable à la nôtre comme la Colombie-Britannique ? Celle qui laisse plus de latitude à l'école privée au chapitre du contenu scolaire comme l'Ontario ? De toute évidence, nous avons le choix. Si l'examen des pratiques des gouvernements voisins enrichit le débat, rien ne peut remplacer une réflexion organisée sur l'intérêt du choix de l'école pour les parents et pour les élèves. La pensée économique nous conduit, quant à elle, à privilégier les pratiques favorisant le choix de l'école.

Section 3 :

Le financement du choix de l'école au Canada, de 1980 à 1993

Pour connaître le financement réel des écoles publiques et privées au Canada, nous avons, dans un premier temps, examiné les lois et les règlements ainsi que les politiques qui définissent les mécanismes de financement au niveau provincial. Cette étape est insuffisante. Il faudrait, pour être complet, faire la même recherche au niveau local, celui des commissions scolaires ou des « conseils scolaires » ; le financement « réel » est la combinaison de ces deux mécanismes de financement. Cette voie ne nous est pas accessible. La cueillette d'information nécessaire serait trop exigeante pour nos moyens réduits. Une seconde option consiste à obtenir les informations budgétaires directement des écoles publiques et privées, en distinguant la part provenant des parents en droits de scolarité, celle provenant des conseils scolaires et enfin celle provenant des gouvernements provinciaux et fédéraux.

Les données de Statistique Canada sur le financement des écoles

Heureusement, Statistique Canada emprunte cette deuxième option depuis de nombreuses années. Sauf pour le Québec, l'organisme fédéral collige, par un questionnaire destiné aux écoles, les données de base sur le financement pour chaque province canadienne³⁶ ; le Québec, quant à lui, fournit par son ministère de l'Éducation, les données pour les écoles subventionnées³⁷. Cette pratique présente de nombreux avantages et quelques inconvénients. Les chercheurs

³⁶ Le taux de réponse serait de 85 %.

³⁷ Statistique Canada complète ensuite ce portrait en ajoutant, par estimation, les données financières des écoles non subventionnées.

intéressés à la question peuvent compter sur des instruments de cueillette de données valides, stables dans le temps, et qui fournissent des informations de revenus et de dépenses « réelles » plutôt que « théoriques », même si la précision des données n'est évidemment jamais totale. La qualité de ces bases de données est cependant passablement élevée et il peut s'avérer extrêmement coûteux voire factuellement impossible de concurrencer un semblable effort de compilation.

Il existe aussi quelques inconvénients à la chose. Par souci de standardisation des résultats, les catégories de revenus et de dépenses utilisées par ces instruments d'enquête ou encore les catégories d'écoles pour lesquelles les données sont compilées ne peuvent être modifiées d'année en année, même pour de motifs sérieux. Les chercheurs sont alors « prisonniers » des catégories préalablement définies.

Statistique Canada définit ainsi les deux catégories d'écoles :

« Les écoles publiques sont financées par les taxes locales et (ou) les subventions des provinces, dirigées par les conseils scolaires locaux (commissions scolaires au Québec) en vertu de la Loi sur l'éducation où elles se trouvent. Ceci inclut, les écoles séparées, protestantes, les écoles séparées catholiques romaines et les écoles administrées par le ministère de la Défense nationale.»

« Au Canada, il y a des écoles primaires et secondaires qui fonctionnent à l'extérieur des systèmes des écoles publiques. Certaines d'entre elles reçoivent des subventions provinciales, mais elles sont gérées par un particulier, une association ou une société³⁸ ».

Cette classification réduit certes au minimum la notion de concurrence à l'école publique. Les écoles séparées, par exemple, sont littéralement fondue dans l'ensemble des écoles publiques alors que certains les considèrent comme des concurrents de premier ordre aux écoles publiques laïques. Il en est de même pour les écoles à charte de l'Alberta. Il nous est apparu tout de même extrêmement intéressant de présenter les données de financement des écoles publiques et privées telles que compilées par Statistique Canada de 1980 à aujourd'hui. Ces données sont certainement révélatrices non seulement de la

situation actuelle mais également de l'évolution de la pensée et de la pratique de financement dans les autres provinces canadiennes. Notons que les informations de nature financière étaient disponibles jusqu'à l'année 1989-1990 dans les rapports publiés par l'organisme fédéral. Des compilations spéciales que nous avons commandées et provenant de la base de données non publiées pour les années 1990-1991, 1991-1992 et 1992-1993 permettent de mieux connaître la situation actuelle. Ce sont, cependant, les dernières données disponibles à ce jour.

Les données de financement par province

Les tableaux 1.0 à 7.1 de l'annexe présentent les données les plus ventilées disponibles quant aux revenus et aux effectifs des écoles publiques et privées de l'année 1980-1981 à l'année 1992-1993 pour la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et les provinces maritimes (agrégées). On y retrouve, pour les écoles privées, les effectifs d'étudiants et les revenus provenant des droits de scolarité, des conseils scolaires, des gouvernements provincial et fédéral ainsi que d'autres sources. Pour les écoles publiques, figurent les effectifs d'étudiants et les revenus provenant des deux paliers de gouvernement, les taxes locales (impôts locaux), les frais de scolarité et les autres sources.

Ces tableaux contiennent également, pour ces deux catégories d'écoles, la somme des revenus provenant de la taxation des contribuables de tous paliers (fédéral, provincial et local), la somme des revenus par élève ainsi que la somme des revenus publics par élève. S'ajoute enfin le rapport des revenus publics de l'école privée par élève à ceux de l'école publique.

Ces tableaux contiennent beaucoup d'informations pertinentes pour une comparaison pan canadienne du financement de l'école privée. Nous proposons d'explorer ces données en discutant :

³⁸ Statistique Canada - Cat. no 81-210, p. 38.

1. du financement de l'école publique par les taxes locales ;
2. des effectifs étudiants inscrits à l'école privée et du taux de fréquentation de l'école privée ;
3. des revenus totaux par élève à l'école publique et à l'école privée ;
4. des revenus publics versés par élève inscrit à l'école publique et à l'école privée ;
5. de l'écart des revenus publics des écoles privées canadiennes et québécoises ;
6. du taux de financement de l'école privée.

Financement de l'école publique par les taxes locales

La part de l'imposition locale dans le financement de l'école publique constitue un indicateur certain du degré de décentralisation du financement et conséquemment de l'autonomie des conseils ou commissions scolaires. À cet égard, le tableau 1 met bien en évidence le fort degré de centralisation de l'école publique au Québec et aux Maritimes. Ces deux régions canadiennes permettent un financement local d'à peine 10 % : à ce degré de centralisation, les règles de financement déterminent nettement la « fonction de production scolaire » et réduisent la diversité locale des choix éducatifs. À l'opposé, les autres provinces canadiennes partagent à peu près en parts égales le financement central et le financement local. Si l'Ontario ne finance pas le choix de l'école privée, elle favorise par contre une certaine variété territoriale grâce à un financement d'à peu près de 60 % par le niveau local.

Effectifs étudiants à l'école privée et taux de fréquentation de l'école privée

Le tableau 2 fait état des effectifs étudiants inscrits à l'école privée pour les années 1980-1981 à 1992-1993. Les données pour le Québec montrent une croissance de 14 % des effectifs sur cette période. Pour ces mêmes années, la Colombie-Britannique affiche une croissance de 73 %, l'Alberta de 178 %, la Saskatchewan de 50 % et le Manitoba de 35 %. Les effectifs des provinces maritimes présentent une croissance de 17 %. Les données ontariennes ont la particularité de croître jusqu'en 1984-1985, de chuter jusqu'en 1987-1988 et de croître jusqu'en 1992-1993 pour revenir au même niveau absolu (74,000).

Tableau 2 **Effectifs des écoles privées pour les provinces du Canada de 1980-1981 à 1992-1993**

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Colombie-Britannique	26 314	27 936	28 280	29 118	30 326	33 553	34 242
Alberta	6 487	8 598	10 377	11 361	12 462	13 058	14 286
Saskatchewan	2 286	2 470	2 519	2 636	2 789	2 943	3 049
Manitoba	8 446	8 832	9 576	9 159	9 222	9 512	9 726
Ontario	74 292	79 217	81 453	83 643	86 791	76 312	66 279
Québec	88 758	87 759	88 386	90 660	93 400	95 303	97 183
Provinces de l'Atlantique	2 816	3 071	3 096	3 283	3 426	3 507	3 414
	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	
Colombie-Britannique	36 724	37 731	34 438	40 677	44 556	45 612	
Alberta	14 354	14 464	15 084	16 173	16 617	18 049	
Saskatchewan	3 053	3 045	3 048	3 199	3 197	3 420	
Manitoba	10 009	10 002	10 161	10 551	10 683	11 432	
Ontario	61 878	63 103	64 116	66 347	66 300	74 461	
Québec	97 702	99 191	99 696	100 806	100 762	101 326	
Provinces de l'Atlantique	3 398	3 240	3 210	3 215	3 112	3 284	

Le taux de fréquentation de l'école privée, d'après les données de Statistique Canada, est passé de 7,3 % à 8,9 % au Québec pendant cette période (voir

tableau 3). Ce taux de fréquentation est passé de 4,9 % à 7,6 % en Colombie-Britannique, de 1,5 % à 3,4 % en Alberta, de 1,1 % à 1,7 % en Saskatchewan, de 4 % à 5,5 % au Manitoba. L'Ontario présente une singularité car le taux de fréquentation qui est passé de 3,9 % en 1980-1981 à 4,7 % en 1984-1985, a par la suite diminué jusqu'à 3,3 % pour remonter à 3,6 % en 1992-1993. Nul doute ici que le financement public des écoles séparées en Ontario, instauré au milieu des années 1980 pour les dernières années de secondaire, est la cause première de la chute des effectifs et du taux de fréquentation de l'école privée. Les Ontariens sont sensibles au prix ! L'école privée pour la clientèle catholique romaine est devenue, pour ces années de secondaire, soudainement très chère ! Enfin, les provinces maritimes affichent la plus grande stabilité et le plus faible taux de fréquentation (0,7 % en 1992-1993).

Tableau 3 Proportion des élèves inscrits à l'école privée dans chaque province du Canada de 1980-1981 à 1992-1993

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Colombie-Britannique	4,9%	5,3%	5,3%	5,5%	5,8%	6,4%	6,6%
Alberta	1,5%	1,9%	2,3%	2,5%	2,7%	2,8%	3,1%
Saskatchewan	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	1,4%	1,5%
Manitoba	4,0%	4,2%	4,6%	4,4%	4,4%	4,6%	4,7%
Ontario	3,9%	4,2%	4,4%	4,5%	4,7%	4,1%	3,6%
Québec	7,3%	7,4%	7,6%	7,8%	8,1%	8,4%	8,6%
Provinces de l'Atlantique	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%

	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93
Colombie-Britannique	7,0%	7,0%	6,3%	7,3%	7,6%	7,6%
Alberta	3,1%	3,0%	3,1%	3,2%	3,2%	3,4%
Saskatchewan	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%
Manitoba	4,8%	4,8%	4,9%	5,1%	5,1%	5,5%
Ontario	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,6%
Québec	8,6%	8,7%	8,8%	8,8%	8,8%	8,9%
Provinces de l'Atlantique	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%

Revenus par élève à l'école publique et à l'école privée

Le tableau 6.0 de l'annexe montre qu'en 1992-1993 le revenu par élève de l'école publique, toutes clientèles confondues, est de 6 380 \$ au Québec alors que ce montant atteint 5 983 \$ à l'école privée. Considérée longtemps comme la province où l'éducation était la plus généreusement financée, le Québec cède maintenant la place à l'Ontario avec 6 618 \$ au public et 6 610 \$ au privé. Pour l'école publique, suivent, dans l'ordre, la Colombie britannique (5 922 \$), le Manitoba (5 704 \$), l'Alberta (5 488 \$), la Saskatchewan (4 875 \$) et enfin les provinces maritimes (4 555 \$). L'ordre est le même pour le secteur privé sauf pour l'Alberta qui précède le Manitoba.

Revenus publics par élève à l'école privée

Les revenus publics de l'école publique sont de 96 % et plus dans toutes les provinces canadiennes. Ces provinces se distinguent plutôt dans le financement des écoles privées. Il s'agit ici d'identifier les revenus provenant des contribuables dans les revenus et les dépenses des écoles privées. Le tableau 4 présente d'abord les données de revenus pour le Canada dans son ensemble, ensuite pour le Québec et, finalement, pour les autres provinces canadiennes. Il est à noter que le revenu par élève est influencé par l'inclusion dans le calcul des effectifs de toutes les écoles privées, subventionnées ou non. Ces montants sont donc généralement inférieurs à ceux établis dans les lois et règlements vus à la section 2 pour les écoles subventionnées.

Tableau 4

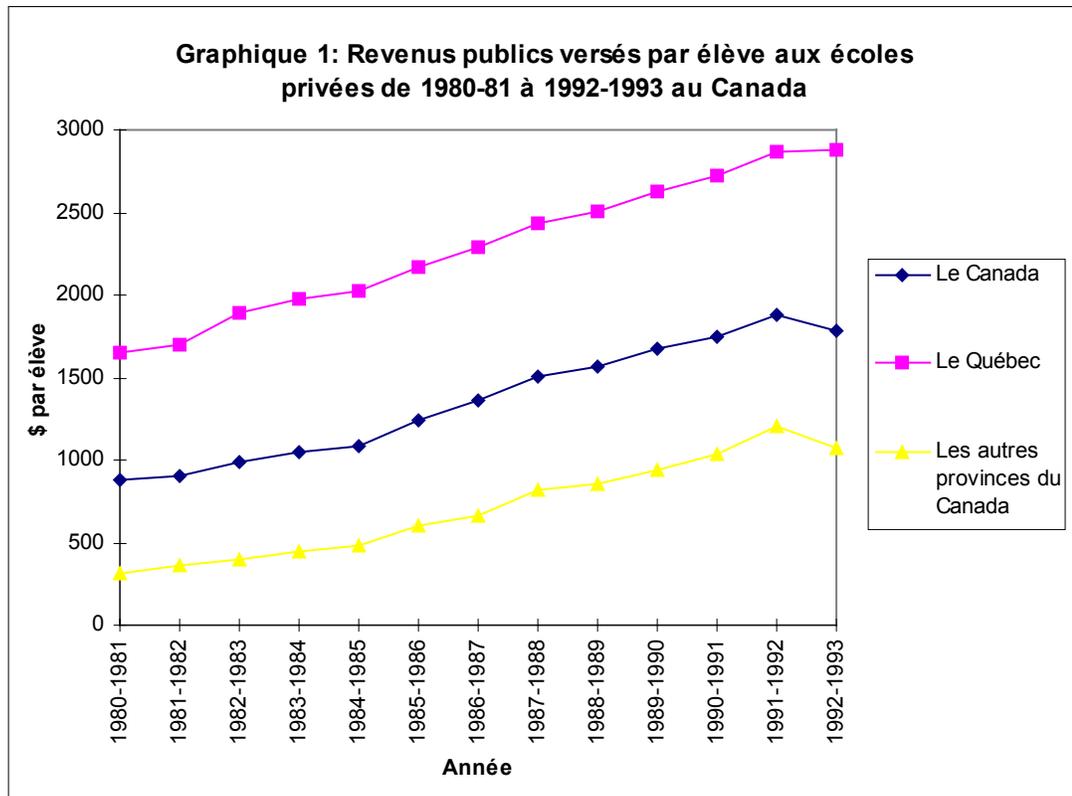
**Revenus publics versés par élève aux écoles
privées de 1980-1981 à 1992-1993 au Canada**
(en dollar)

	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987
Le Canada	878,67	901,91	987,85	1051,03	1082,65	1237,36	1356,30
Le Québec	1650,24	1697,05	1885,93	1976,89	2020,94	2163,11	2283,93
Les autres provinces du Can.	311,01	365,64	401,18	448,02	478,32	602,11	668,12
L'Ontario	190,14	193,53	190,13	204,66	181,55	277,13	296,22
Les provinces de l'Ouest	534,81	672,38	762,26	863,39	975,80	1054,60	1104,40
<i>Colombie-Britannique</i>	<i>513,57</i>	<i>594,14</i>	<i>723,97</i>	<i>846,73</i>	<i>926,66</i>	<i>940,04</i>	<i>987,91</i>
<i>Alberta</i>	<i>877,14</i>	<i>1092,81</i>	<i>1077,29</i>	<i>1100,26</i>	<i>1373,05</i>	<i>1568,85</i>	<i>1610,95</i>
<i>Saskatchewan</i>	<i>1017,50</i>	<i>1133,60</i>	<i>1371,58</i>	<i>1565,63</i>	<i>1214,77</i>	<i>1354,40</i>	<i>1406,69</i>
<i>Manitoba</i>	<i>207,44</i>	<i>381,57</i>	<i>373,64</i>	<i>420,46</i>	<i>528,30</i>	<i>660,01</i>	<i>675,71</i>
Les provinces de l'Atlantique	40,13	27,35	34,56	34,42	39,11	52,75	54,19

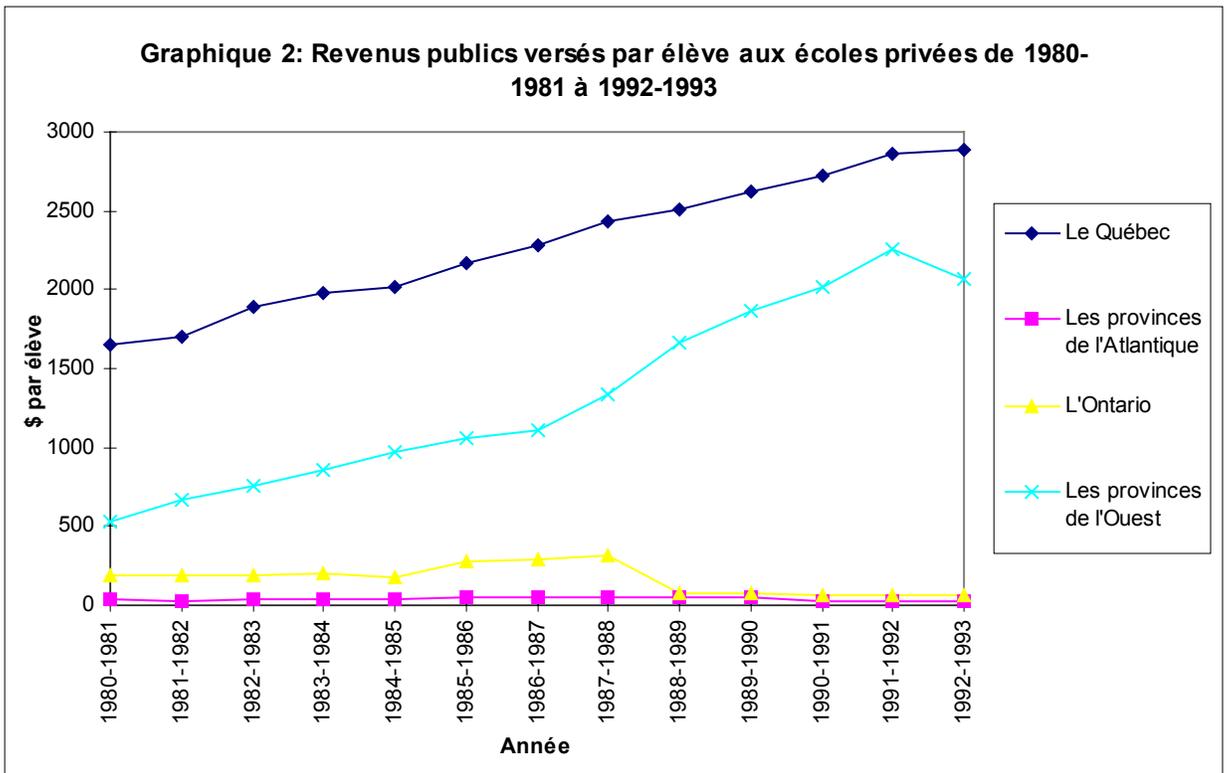
	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993
Le Canada	1511,73	1566,48	1670,37	1743,79	1884,71	1783,55
Le Québec	2435,89	2504,61	2625,50	2719,41	2864,61	2882,03
Les autres provinces du Can.	814,05	859,31	938,21	1042,11	1201,25	1071,24
L'Ontario	315,64	72,31	75,52	58,72	68,51	68,60
Les provinces de l'Ouest	1335,24	1660,65	1865,14	2012,42	2250,53	2065,70
<i>Colombie-Britannique</i>	<i>1357,94</i>	<i>1392,67</i>	<i>1656,63</i>	<i>2113,48</i>	<i>2511,92</i>	<i>2606,29</i>
<i>Alberta</i>	<i>1697,85</i>	<i>2707,20</i>	<i>2812,12</i>	<i>2210,60</i>	<i>2066,26</i>	<i>2141,12</i>
<i>Saskatchewan</i>	<i>1458,57</i>	<i>1367,82</i>	<i>1439,96</i>	<i>1320,73</i>	<i>1353,46</i>	<i>1361,40</i>
<i>Manitoba</i>	<i>694,28</i>	<i>1247,25</i>	<i>1293,57</i>	<i>1528,77</i>	<i>1715,44</i>	<i>1732,94</i>
Les provinces de l'Atlantique	52,38	50,93	55,14	28,30	28,28	29,54

On voit ainsi qu'en 1980-1981 le financement public de l'école privée était de 879 \$ au Canada, de 1 650 \$ au Québec et de 311 \$ dans le reste du Canada. En 1992-1993, dernière année disponible, la moyenne canadienne atteignait 1 784 \$, le Québec offrait 2 882 \$ et le reste du Canada, 1 071 \$. Le graphique 1 illustre la tendance du financement pour ces trois groupes. Puisque ces données sont nominales, il n'est pas possible de distinguer l'augmentation réelle du financement des écoles privées de l'inflation. Les taux de financement calculés plus loin permettront d'affranchir l'analyse de la question inflationniste. On peut

cependant noter dès maintenant que le « reste du Canada » n'est pas homogène.

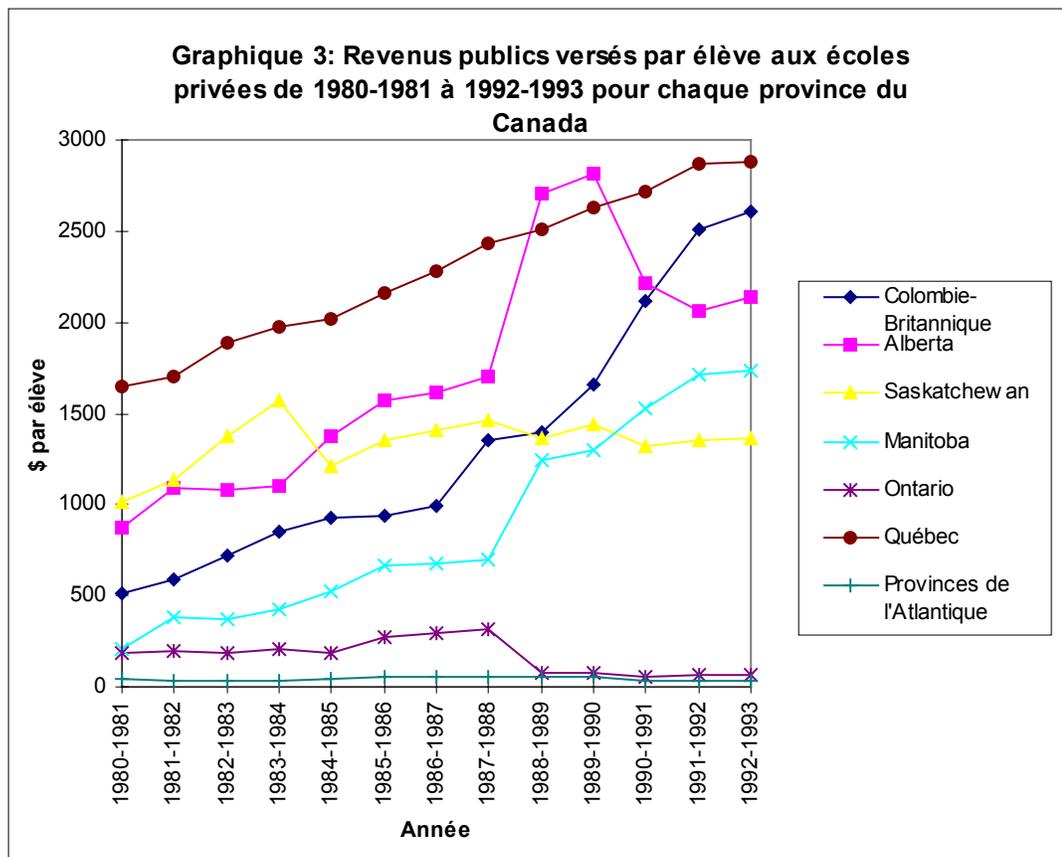


En effet, le graphique 2 ventile les données du reste du Canada pour l'Ontario, les provinces de l'Ouest et les Maritimes. Il montre clairement que la moyenne tirée du reste du Canada camoufle une étonnante diversité de pratiques de financement. Ainsi, l'Ontario et les provinces maritimes ne verseraient à peu près rien à ces écoles alors que l'Ouest canadien (toutes les provinces à l'ouest de l'Ontario) présentent un profil qui se rapproche progressivement du financement offert au Québec.



Il est tout naturel de poursuivre le raisonnement et de se demander si l'Ouest ne présenterait pas elle aussi, derrière la moyenne arithmétique, une certaine

diversité. Le graphique 3 est révélateur à ce sujet. Il apparaît que les provinces de l'Ouest affichent un comportement plutôt homogène dans leur évolution et un certain ordonnancement depuis les deux dernières années quant aux montants offerts. Ainsi, les provinces de l'Ouest montrent un financement nettement plus semblable à celui du Québec qu'à celui de l'Ontario ou à celui des Maritimes. La Colombie-Britannique se situe au deuxième rang des provinces canadiennes à cet égard, très près de la pratique québécoise, l'Alberta ensuite, le Manitoba et enfin la Saskatchewan. On apprend d'ailleurs que l'Alberta a offert durant les années 1988-1989 et 1989-1990 des montants supérieurs à ceux du Québec traditionnellement qualifiée de province la plus généreuse au pays.



Ces revenus publics correspondent au Québec à 48,2 % des revenus totaux des écoles privées. Cette proportion, qui était de 26,9 % en Colombie-Britannique en 1980-1981, est maintenant de 46,6 %. De 30,9 % en Alberta, ce taux atteint 42,4 % à la fin de la période étudiée. Même scénario au Manitoba qui est passé

de 12,5 % à 36,9 % du financement total. Plus stable, la situation de la Saskatchewan est passée de 27,2 % à 31,3 % pour la même période. Cette proportion n'atteint cependant pas 1 % en Ontario alors qu'elle était de 8,1 % au début de la période. Les Maritimes ont abaissé de 1,7 % à 0,7 % leur part au financement des écoles privées.

Écart des revenus publics des écoles privées canadiennes et québécoises

On peut obtenir une mesure de l'écart des revenus entre les écoles privées canadiennes et les écoles privées québécoises en calculant le rapport de la subvention à l'école privée de chaque province à celle du Québec. Le tableau 5 montre que si l'Ontario et les provinces maritimes offrent respectivement 2,4 % et 1,0 % de la subvention québécoise, la Colombie-Britannique offre 90,4 % (31,1 % en 1980-1981) l'Alberta 74,3 %, le Manitoba 60,1 % et la Saskatchewan 47,2 % en 1992-1993.

Tableau 5

**Rapport du financement public versé par élève aux écoles privées
dans les provinces du Canada sur celui versé au Québec
de 1980-1981 à 1992-1993**

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Colombie-Britannique	31,1%	35,0%	38,4%	42,8%	45,9%	43,5%	43,3%
Alberta	53,2%	64,4%	57,1%	55,7%	67,9%	72,5%	70,5%
Saskatchewan	61,7%	66,8%	72,7%	79,2%	60,1%	62,6%	61,6%
Manitoba	12,6%	22,5%	19,8%	21,3%	26,1%	30,5%	29,6%
Ontario	11,5%	11,4%	10,1%	10,4%	9,0%	12,8%	13,0%
Québec	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Provinces de l'Atlantique	2,4%	1,6%	1,8%	1,7%	1,9%	2,4%	2,4%

	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93
Colombie-Britannique	55,7%	55,6%	63,1%	77,7%	87,7%	90,4%
Alberta	69,7%	108,1%	107,1%	81,3%	72,1%	74,3%
Saskatchewan	59,9%	54,6%	54,8%	48,6%	47,2%	47,2%
Manitoba	28,5%	49,8%	49,3%	56,2%	59,9%	60,1%
Ontario	13,0%	2,9%	2,9%	2,2%	2,4%	2,4%
Québec	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Provinces de l'Atlantique	2,2%	2,0%	2,1%	1,0%	1,0%	1,0%

Ces données, certainement révélatrices de la volonté grandissante de financer le choix au Canada, ne tiennent pas compte de la richesse relative des provinces et des budgets consacrés à l'éducation dans chaque province. Le calcul du taux de financement du secteur privé par rapport à celui du secteur public de chaque province permettra de « contrôler » ces facteurs d'influence.

Taux de financement de l'école privée

Le tableau 6 présente le rapport entre la subvention à l'école privée et la subvention à l'école publique. Ce rapport constitue un meilleur indicateur de la « générosité » du gouvernement que la part publique du financement de l'école privée. Ce dernier indicateur, plus couramment utilisé, est trop sensible au coût de l'école privé, généralement plus faible que le coût de l'école publique. On arrive ainsi à la situation absurde où la part publique augmente du simple fait que l'école privée réduit ses dépenses totales. Il est certes préférable pour mesurer la générosité des subventions de calculer le taux de financement de l'école privée par le rapport entre les sommes publiques consacrées aux élèves du privé et les sommes publiques consacrées aux élèves du public.

Tableau 6

**Proportion des fonds publics versés aux écoles privées
par rapport à ceux versés aux écoles publiques de 1980-1981 à 1992-1993
au Canada**

	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987
Le Canada	26,9%	26,2%	25,2%	25,6%	24,8%	26,8%	26,5%
Le Québec	52,8%	46,5%	47,9%	49,3%	47,8%	49,2%	49,5%
Les autres provinces du Can.	20,9%	21,6%	20,4%	20,9%	20,2%	22,3%	21,8%
L'Ontario	8,0%	7,1%	6,2%	6,0%	5,0%	7,1%	7,2%
Les provinces de l'Ouest	27,9%	29,1%	27,4%	28,2%	27,7%	30,5%	29,8%
<i>Colombie-Britannique</i>	21,0%	20,1%	20,9%	24,1%	26,0%	27,6%	27,2%
<i>Alberta</i>	36,7%	38,1%	31,2%	29,4%	35,0%	38,0%	37,2%
<i>Saskatchewan</i>	46,2%	45,2%	46,4%	47,3%	34,6%	37,6%	36,9%
<i>Manitoba</i>	8,9%	14,3%	12,2%	12,4%	14,7%	17,8%	17,1%
Les provinces de l'Atlantique	2,2%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,8%	1,7%

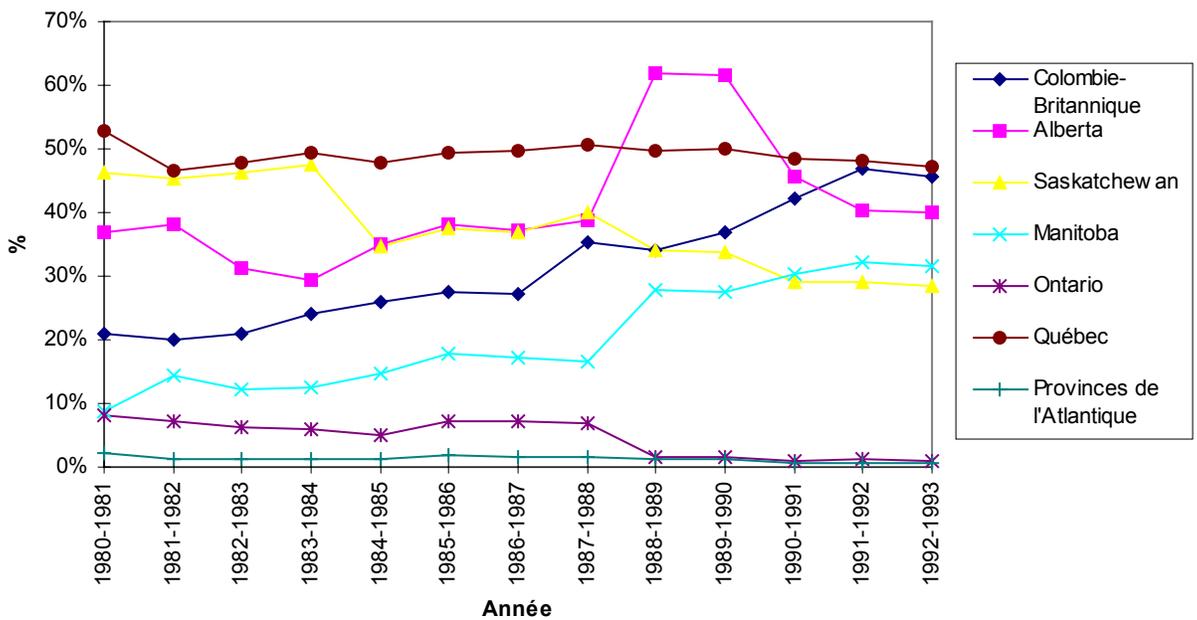
	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993
Le Canada	27,8%	30,6%	30,6%	28,5%	28,7%	28,2%
Le Québec	50,5%	49,7%	50,1%	48,5%	48,0%	47,1%
Les autres provinces du Can.	23,2%	26,8%	26,9%	24,7%	25,0%	24,6%
L'Ontario	7,0%	1,5%	1,4%	1,0%	1,1%	1,1%
Les provinces de l'Ouest	32,4%	39,6%	39,9%	36,9%	37,4%	36,8%
<i>Colombie-Britannique</i>	35,2%	34,0%	37,0%	42,2%	47,0%	45,7%
<i>Alberta</i>	38,8%	61,8%	61,5%	45,6%	40,4%	40,2%
<i>Saskatchewan</i>	40,0%	34,1%	33,7%	29,2%	29,0%	28,5%
<i>Manitoba</i>	16,6%	28,0%	27,4%	30,2%	32,3%	31,5%
Les provinces de l'Atlantique	1,5%	1,4%	1,4%	0,7%	0,7%	0,7%

Ainsi, grâce à ce taux qui «désinflationne» les informations, on y voit que, en 1980-1981, le Québec affiche un taux de financement de l'école privée de 52,8 %, c'est-à-dire qu'un élève au privé recevait un peu plus de la moitié de ce que recevait un élève au public. La moyenne canadienne était alors de 26,9 % et celle du reste du Canada de 20,9 %. En 1992-1993, le taux de financement québécois était de 47,1 %, une diminution de près de 6 %, alors que la moyenne canadienne de 28,2 % demeurerait presque inchangée, et celle du reste du Canada de 24,6 %, quelque peu en croissance.

Ici encore, cependant, la réalité canadienne offre une grande diversité. Les quatre provinces de l'Ouest se distinguent nettement de l'Ontario et des

Maritimes. Avec un taux de financement de l'école privée à 27,9 % en 1980-1981, ces provinces affichaient un taux de trois fois et demi celui de l'Ontario et de plus de dix fois celui des Maritimes. Or, ces écarts se creusent encore plus profondément en 1992-1993 avec un taux moyen de 36,8 % pour l'Ouest mais d'autour de 1 % pour l'Ontario et les Maritimes. L'examen de chacune des provinces de l'Ouest au graphique 4 montre que toutes les provinces de l'Ouest, sauf la Saskatchewan qui offrait en 1980-1981 des taux très voisins de ceux du Québec et qui les a réduits depuis, ont augmenté leur participation au financement de l'école privée.

Graphique 4: Proportion des fonds publics versés aux écoles privées par rapport à ceux versés aux écoles publiques de 1980-1981 à 1992-1993 par province



Avec 45,7 % de financement public, l'école privée de Colombie-Britannique peut compter sur une « générosité » équivalente à celle du Québec (47,1 %), ce qui n'est pas loin d'être aussi la situation de l'Alberta avec 40,2 % et du Manitoba (36,8 %). Ce qui est d'ailleurs frappant dans ces statistiques, c'est le rapprochement des pratiques des provinces de l'Ouest avec la pratique québécoise suite à l'augmentation continue du taux de financement dans l'Ouest depuis les années 1980. C'est l'Ontario et les provinces maritimes qui se distinguent de toutes les autres avec respectivement 1,1 % et 0,7 % de taux de financement.

Conclusion sur les pratiques de financement au Canada

Il ressort de cette analyse temporelle des données de revenus des différents régimes d'éducation au pays, un portrait à la fois plus fidèle, quant au financement réel des écoles publiques et privées, et plus révélateur des tendances politiques que l'examen, pourtant nécessaire, des lois et règlements de la section précédente.

Il apparaît dans un premier temps que le régime public québécois d'éducation est fortement centralisé en terme de financement, plus que toutes les provinces canadiennes, les provinces de l'Atlantique exceptées. Cette particularité vaut pour toute la période étudiée même en tenant compte de la réforme « Ryan » qui a presque doublé la contribution du palier local. Les Québécois ne jouissent conséquemment que de très peu de choix au niveau territorial, entre commissions scolaires, comparativement aux provinces canadiennes.

Il en va certes autrement en termes de fréquentation et de financement de l'école privée. Le Québec affiche toujours le plus haut taux de fréquentation de l'école privée en 1992-1993 et une croissance des effectifs non négligeables (14 %) pendant la période étudiée. Mais les provinces de l'Ouest, dont les taux de fréquentation étaient variables mais certes plus faibles qu'au Québec, ont

connues une croissance remarquable de leurs effectifs au secteur privé. La Colombie-Britannique avec 73 % de croissance présente un taux de fréquentation de 7,6 %, l'Alberta avec 178 % présente une fréquentation de 3,4 % et les écoles privées du Manitoba s'accaparent de 5,5 % des effectifs.

La raison tient à un financement de plus en plus avantageux en faveur de l'école privée dans ces provinces. Les parents sont sensibles au prix ; toute réduction des frais de scolarité par une subvention plus généreuse se traduit par une fréquentation plus élevée. Sur cette question, il est clair que le Canada n'est pas homogène : si l'Ontario et les provinces de l'Atlantique ne financent à peu près pas le choix de l'école privée, les provinces de l'Ouest ont montré depuis les années 1980 une détermination à augmenter singulièrement leur taux de financement de l'école privée pour rejoindre, à des degrés variables il est vrai, celui du Québec. C'est, de toute façon, l'évolution qui doit retenir l'attention, nettement favorable à la pratique québécoise dite généreuse ce qui encore une fois place la logique de la comparaison aux autres provinces canadiennes dans une position ambiguë. À qui doit-on se comparer ? La notion économique de choix de l'école conduit à une conclusion plus claire : ceux qui favorisent le choix en éducation gagnent du terrain.

Section 4 :

Tendances en Amérique du Nord et ailleurs

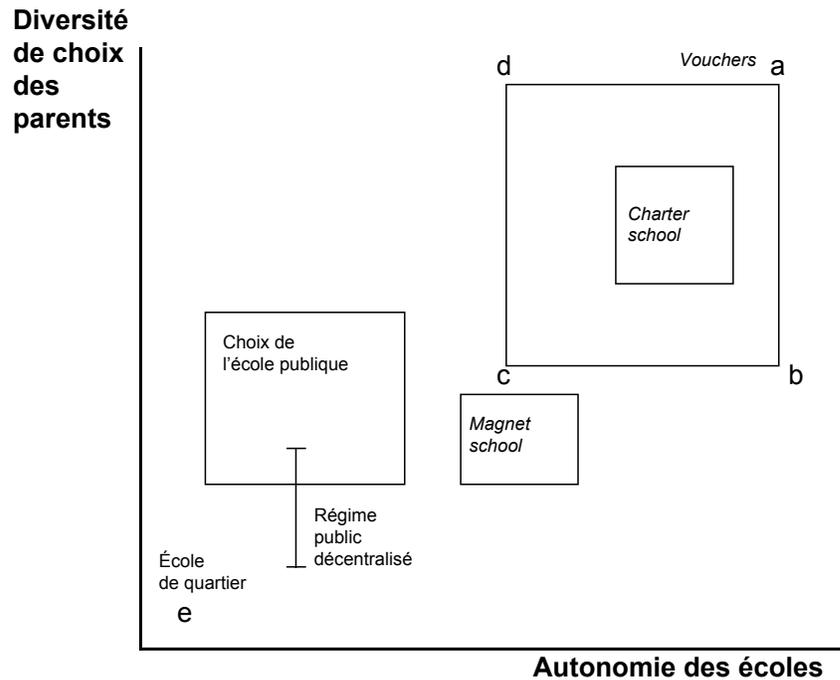
La tradition chez nous et ailleurs associe le choix de l'école et la concurrence à l'école privée. Il est vrai que, jusqu'à récemment, les parents qui pouvaient se permettre financièrement d'opter pour l'école privée étaient souvent seuls à jouir de cet avantage. Cette réalité déplorable était encore plus marquée dans tout le reste de l'Amérique du Nord qu'au Québec, où la pratique traditionnelle a été d'offrir l'assistance financière publique aux parents qui se prévalaient de cette liberté. La pratique d'atténuer la double taxation des parents qui choisissaient une école à leur goût n'était guère répandue aux États-Unis ni ailleurs au Canada. Le débat sur la question se fait parfois encore sur la possibilité d'offrir aux parents le financement de leur choix entre l'école publique et l'école privée.

En réalité, le choix réel est devenu beaucoup plus vaste, parce que, entre l'école privée dotée d'une réglementation minimale et l'école publique uniforme, il existe aujourd'hui tout un continuum d'aménagements qui offrent aux parents, à des degrés divers, le bénéfice du choix. Et le mouvement qui a donné naissance à cet élargissement des choix s'amplifie à un rythme fulgurant au Canada et aux États-Unis. Il importe, avant d'en évaluer l'ampleur, d'en définir les contours et les modalités.

Les régimes canadiens et américains offrent depuis quelques années une vaste gamme de choix qui se distinguent d'abord par le degré d'autonomie qu'ils comportent pour l'école et ensuite par la diversité des choix qu'ils proposent aux parents. Le principe qui guide la classification des aménagements que l'on retrouve au schéma 1 est moins le type de propriété, qui, sous le régime de réglementation intégrale en vigueur au Québec, ne laisse qu'une place

circonscrite à l'autonomie et au choix, que a) l'autonomie de l'école, dont la liberté d'entrer dans le secteur ou d'en sortir, et b) la multiplicité des choix consécutifs pour les parents.

Schéma 1 Aménagements institutionnels



Ce choix des critères de référence ne s'inspire pas de l'arbitraire ou de la diplomatie. Il repose plutôt sur le pouvoir de ces mécanismes de déterminer les comportements individuels et institutionnels associés par les économistes aux bienfaits de la concurrence. L'économie enseigne que le déterminant de la concurrence dans une industrie réside d'abord et avant tout dans la liberté que possède les offreurs, en l'occurrence les écoles, « d'entrer dans le secteur pour combler les besoins et d'en sortir ». Pour illustrer le concept, rappelons que les écoles privées de chez nous sont affublées d'un carcan réglementaire tel qu'il est souvent plus difficile (quand ce n'est pas franchement impossible en période de moratoire formel ou effectif) d'offrir une vraie concurrence que, par exemple, les *charter schools* dans les États et les provinces qui les ont instituées.

Choix aux parents et autonomie à l'école : multiplicité

C'est donc la diversité des choix qui s'offrent aux parents et l'autonomie de l'école qui servent de gage de concurrence et donc de performance scolaire. Or, ces deux vertus s'incarnent à des degrés variables dans ce qui devient récemment une gamme étendue d'aménagements institutionnels. En se déplaçant de gauche à droite et de bas en haut au schéma 1, on peut dégager un tableau d'ensemble des régimes institutionnels selon la place qu'ils laissent respectivement au choix de l'école et à son autonomie.

Le régime le moins flexible, le moins concurrentiel s'incarne dans ce qu'on désigne comme le monopole public de l'éducation, ou le régime public centralisé. Là où le ministère, par opposition aux commissions scolaires, assume la presque totalité du financement public et de sa réglementation et où il ne prévoit aucun appui financier aux institutions non publiques, les parents sont cantonnés à l'école de quartier qui leur est assignée par le domicile (point e au schéma 1). Leur choix est nul (sauf par l'action politique) et l'école est privée de toute latitude susceptible de surmonter les obstacles associés à l'inflexibilité bureaucratique.

À l'autre extrême, on retrouve le modèle des *vouchers*, des bons d'étude purs, où les parents ont le pouvoir intégral, grâce au financement public égal pour tous, de choisir en toute liberté l'école privée ou publique, locale ou extérieure (point a au schéma 1). Le financement suit l'enfant et les institutions d'enseignement, publiques ou privées, font l'objet d'une réglementation minimale des organismes centraux. Le régime réel qui se rapproche le plus aujourd'hui de ce modèle s'observe probablement en Nouvelle-Zélande où l'on a introduit en 1989 la décentralisation intégrale du régime d'école publique, aboli totalement les commissions scolaires, transféré la gestion intégrale aux écoles elles-mêmes et institué le libre choix absolu de l'école pour les parents.

À cet égard, le Québec occupe une place ambiguë. D'une certaine façon, il offre, depuis plus longtemps que la plupart des autres régimes, une assistance

financière publique aux institutions privées (et donc aux parents), mais, par ailleurs, il se caractérise par le système public le plus centralisé en Amérique du Nord. La presque totalité du financement des écoles publiques leur vient du ministère et la latitude des écoles et des commissions scolaires est totalement circonscrite. Les commissions scolaires ne sont guère plus qu'une fiction légale et le bras administratif du ministère. Ce qui signifie que, pour près de 90 % de la population, la position correspond au point a, le plus bas, à gauche et au bas du graphique. Les institutions privées font en même temps l'objet d'une réglementation centrale comparable aux écoles publiques et les difficultés et obstacles à franchir pour fonder une école sont le plus souvent insurmontables. En fait, il est plus difficile de fonder une école privée chez nous qu'une *charter school*, publiquement financée à 100 % dans les 41 États américains et les provinces qui les ont instituées.

Régimes publics décentralisés

L'échelon immédiatement supérieur au point e en matière de choix et d'autonomie institutionnelle correspondrait aux circonstances où l'école publique est la seule à recevoir le financement public, mais où l'autonomie locale reste grande (ligne verticale du schéma 1). Tous les régimes publics ne sont pas aussi centralisés que celui du Québec. En fait, si on s'en tient au Canada et aux États-Unis, notre régime québécois est celui où la latitude des commissions scolaires est la plus circonscrite. Ailleurs en Amérique du Nord, les commissions scolaires sont relativement plus nombreuses et assument environ la moitié du financement des écoles publiques ; ils jouissent en contrepartie d'une autonomie correspondante en matière de réglementation. Ainsi, contrairement au Québec, les conventions collectives se négocient souvent au niveau local ou régional et les politiques provinciales (régime pédagogique en particulier) générales sont moins contraignantes.

La décentralisation plus poussée aux États-Unis et au Canada anglais mène à l'équivalent de la tarification locale des services scolaires par l'impôt foncier. On découvre que, combinée à la réglementation locale du zonage, la taxe foncière se

transforme généralement en système de tarification des services scolaires locaux. La taxe foncière devient ainsi comme un simple tarif prélevé par l'administration locale sur les services qu'elle dispense à ses administrés. En imposant par le lotissement une taille minimum aux superficies à bâtir, en imposant l'usage exclusif du sol aux habitations unifamiliales, en prévoyant l'imposition de structure unique par lot, l'imposition de superficie minimum aux habitations, l'obligation d'aménager des espaces de stationnement, l'imposition de restrictions à la hauteur des bâtiments et surtout l'exclusion de l'assiette fiscale des sols et des agents qui n'imposent pas de fardeau coûteux aux administrations, telles les terres agricoles, les forêts, les terres humides et occasionnellement les personnes âgées, la multiplicité des pratiques retenues par les administrations scolaires locales fait en sorte que chaque variété d'exploitation du sol en vient à assumer plus ou moins le coût des bénéfices qu'elle retire de l'action municipale ou scolaire.

Pourquoi les administrations scolaires locales s'efforcent-elles de régler ainsi leur fiscalité sur le niveau des bénéfices qu'elles dispensent à leurs différentes clientèles ? La réponse est qu'elles n'ont pas le choix de faire autrement. En raison de la forte mobilité des ressources entre leur territoire et le monde extérieur, l'imposition par elles de taxes et de réglementations scolaires non compensées par des bénéfices équivalents mettrait en branle un processus d'exode insoutenable. Alternativement, l'offre par elles de services valant plus que leur coût à certaines clientèles risquerait d'attirer des « immigrants » qui ne feraient que diluer le bénéfice, que dissiper la rente. En un mot, l'imposition de taxes et de réglementations qui fausseraient le prix de leurs services s'avérerait extrêmement coûteuse aux résidents. Les migrations inefficaces de ressources risquent peu de se produire, même dans un monde de mobilité. Ce mécanisme est malheureusement inopérant au Québec, par suite de la prise en charge intégrale des décisions par le ministère.

Ouverture des frontières aux parents

S'il est vrai que la formule reste plus formelle que pratique chez nous, il convient de ranger parmi les mécanismes propices au choix et à la concurrence l'aménagement par lequel les parents obtiennent le pouvoir de choisir l'école de leurs enfants, à l'intérieur de la commission scolaire de leur territoire et souvent dans une commission scolaire voisine (boîte titrée « choix de l'école publique »). Cette latitude existe au Québec, sur papier. Pour des raisons qu'il faudrait examiner, cette liberté ne se pratique que rarement. Au contraire, la formule connaît une croissance phénoménale chez nos voisins du Canada et aux États-Unis. Lorsqu'elle est favorisée, elle représente un progrès notable sur le modèle étroit et rigide du passé, puisqu'elle comporte un financement public intégral, tout en offrant un véritable choix aux parents. Là où elle est bien implantée, la formule incarne vraisemblablement un degré de liberté de choix plus étendu que le régime strictement public, mais centralisé. C'est ce qui nous justifie de décrire cet aménagement par un rectangle plutôt qu'une simple ligne au schéma 1. Au Québec, à ce jour, la situation réelle correspond davantage au point e.

Écoles spécialisées (*Magnet, Alternative*)

Le déplacement supplémentaire dans le sens du choix accru et de l'autonomie nous amène au régime de choix véritable de l'école. Les *magnet schools* instituées par quelques commissions scolaires aux États-Unis et au Canada (les écoles internationales, les écoles pour les plus doués et les écoles à forte concentration arts et sciences au Québec) appartiennent à ce genre, sans représenter l'éventail des choix et d'autonomie idéale. La raison en est qu'il s'agit d'écoles spécialisées (décrocheurs, surdoués, immersion en français, beaux-arts) destinées à combler les besoins de clientèles particulières et qui ne touchent qu'une fraction minimale de la population scolaire.

Charter schools

La grande innovation institutionnelle des années récentes se retrouve sans contredit dans l'avènement des *charter schools*. Il s'agit d'écoles publiques qui

obtiennent du ministère ou de la commission scolaire un énorme degré d'autonomie, qui se trouvent en somme déréglementées et dont le gouvernement intégral est confié à un conseil propre et distinct. Le renouvellement de la charte est souvent lié à une évaluation régulière de la performance.

En raison de la place grandissante qu'il occupe dans l'économie scolaire au Canada anglais et aux États-Unis, nous consacrons ci-dessous de nombreuses pages à cet aménagement. Qu'il nous suffise de signaler à ce stade-ci que, parce qu'elle est financée à 100 % par les fonds publics et qu'elle incarne un degré étendu d'autonomie et de liberté de choix, la formule peut l'emporter dans les faits sur la formule de financement partiel des institutions privées. Disons-le net, en raison de la réglementation étroite qui encadre les écoles privées chez nous, les *charter schools* (voir la position de la boîte intitulée « Charter school ») jouissent d'une autonomie nettement supérieure à nos écoles dites privées, qui correspondraient au point c du schéma 1. Voilà pourquoi nous les rangeons au graphique dans l'espace plutôt étendu qui recoupe potentiellement le régime de *vouchers*.

Il convient en même temps de souligner qu'une partie du succès que connaît l'école à charte au Canada et aux États-Unis est vraisemblablement associée à l'absence de substitut en matière de financement public du choix. Comme l'école privée dotée de financement public était jusqu'à tout récemment peu empruntée, la liberté de choisir était réservée en fait aux seuls gens fortunés. En raison de l'opposition inconditionnelle des partisans du *statu quo* (bureaucratie scolaire et enseignante) à l'option privée comme mécanisme de choix, il ne restait plus aux protagonistes du choix que la voie des *charter schools* pour donner de façon politiquement réaliste aux parents la même chance. Il serait maladroit et inutilement coûteux pour le Québec de ne pas exploiter la voie institutionnelle toute tracée que constitue le réseau privé partiellement financé pour raccourcir la démarche.

Bons d'étude, exonération fiscale et subvention aux écoles

Par rapport aux critères de choix et d'autonomie que nous retenons comme éléments déterminants d'un régime scolaire efficace, la formule par laquelle le financement uniforme est accordé à tous les parents, qui ont dès lors le choix total d'inscrire leurs enfants à l'école qui leur convient, constitue sans conteste l'aménagement idéal. Nous le situons au point a du graphique, soit à l'extrême droite et au plus haut point. Nous avons montré ci-dessus en quoi le régime québécois s'éloigne de cet aménagement idéal et en quoi il se situerait plutôt autour du point c (pour les écoles privées), en raison de la discrimination financière qu'il pratique vis-à-vis les élèves du privé (environ 50 % plutôt que 100 %), en raison des obstacles qu'il oppose à la création de nouvelles écoles et enfin en raison de la lourdeur et de l'universalité de la réglementation qu'il impose. On ne peut douter que la concurrence d'institutions privées au Québec ait joué un rôle déterminant dans l'avènement d'écoles publiques autonomes spécialisées, où le Québec occupe une place d'innovateur.

Tendances internationales, ailleurs qu'au Canada et aux États-Unis

L'idéal de choix est au programme de la plupart des régimes à travers le monde. L'autonomie des écoles s'élargit dans de nombreux pays, dont la Suède, la Grande-Bretagne, le Danemark, la Nouvelle-Zélande. Le modèle qui s'instaure progressivement repose sur le principe des récompenses aux institutions qui performant et des sanctions à celles qui échouent, principe guère à la mode chez nous. Depuis l'adoption du *Education Reform Act* de 1988, le Parlement britannique garantit le financement intégral des écoles publiques devenues parfaitement autonomes. Le choix à l'intérieur du système public est donc maximal. Cet aménagement se trouve renforcé par l'adoption d'un régime de test national, par où chaque école obtient un rang à partir des résultats annuels aux examens. La formule équivaut donc parfaitement au concept de *charter schools* et a déjà suscité l'adhésion de plus de 1,3 millions de parents. Cela signifie que le tiers de la population d'âge scolaire fréquente ces institutions libres dans plus de

1 100 écoles subventionnées à 100 %. Leur performance dépasse celle des écoles des *local authorities*.

Le cadre institutionnel néo-zélandais a déjà été décrit ci-dessus et correspond aussi étroitement au concept de *charter schools*.

Le Danemark et la Hollande en Europe offrent le financement intégral aux parents qui choisissent l'école privée. Il n'est pas inopportun ici de rappeler la comparaison qu'un observateur fait entre le Danemark et le Québec :

«Quebec needs 5,000 bureaucrats to oversee the education of one million students while Denmark needs only 50 administrators for the same number of students³⁹».

La Suède a aussi opté en 1992 pour un régime de bons d'études intégral. Une *loi sur l'enseignement* de cette année-là imposait aux autorités municipales l'obligation d'accorder à toute institution privée et indépendante une subvention par élève égale à 85 % du coût de l'enseignement à l'école publique. Les parents ont à faire des choix, ce qui n'a pas manqué de fouetter les ambitions des écoles publiques elles-mêmes. La mesure entraîna une augmentation immédiate de 20 % des inscriptions dans les écoles indépendantes qui, auparavant, ne recevaient que 1,1 % des élèves du pays. Bien qu'appuyé par plus de 85 % des Suédois, le choix de l'école a été légèrement grugé en 1994 par l'abaissement du taux de subvention à 75 %.

Le paradoxe le plus frappant est que la Russie a opté pour le choix intégral en matière d'enseignement. Toute école peut opter pour se soustraire au contrôle bureaucratique et se constituer en école *indépendante*, tout en continuant à recevoir pour chaque enfant un financement égal à 100 % du coût. Le principe s'applique aussi aux nouvelles écoles privées qui ouvrent leurs portes.

³⁹ Picard, A. « Education System Attacked in Controversial Quebec Film », *The Globe & Mail*, 26 février 1993.

Le gouvernement démocratique du Chili a maintenu le régime scolaire hérité de l'ère antérieure, si bien que le tiers des élèves fréquentent aujourd'hui des écoles privées financées au même titre que les écoles publiques. La comparaison que la coexistence suscite a valu une notable amélioration du système public lui-même.

Disons enfin que la Pologne accorde à tout enfant qui fréquente une école privée 50 % du coût de l'enseignement à l'école publique.

Régime des États-Unis

En raison du piètre état de l'enseignement public aux États-Unis et de l'opinion fortement négative que la population s'en fait, le principe du choix s'est rapidement implanté et reçoit l'appui fortement majoritaire de la population. Constatons au départ que près de 20 % de la population scolaire fréquente une école qu'elle a choisie, autre que celle assignée par la commission scolaire. Cette école est soit privée, religieuse ou laïque, soit publique mais dotée d'une *charte* ou d'un statut spécialisé (*alternative*), ou encore elle est sise en dehors du quartier et admissible au choix par les résidents de l'extérieur du quartier ou de la commission scolaire. Les écoles qui font l'objet de choix sont des plus diversifiées par leur clientèle, qui est rurale ou urbaine, composée de gens à faibles revenus et à revenus moyens, et sur-représentée en minorités, surtout chez la minorité noire.

Selon le plus récent sondage, le plus objectif et le plus informatif dans ses questions, mené par *International Communications Research*⁴⁰, 86 % de la population américaine serait favorable au choix des parents d'envoyer leurs enfants à l'école publique ou privée (religieuse ou pas) ; 72 % se dit favorable à ce que l'État facilite le choix d'une école publique ou privée par les enfants qui fréquentent des écoles qui s'avèrent des échecs ; 73 % (90 % chez les Noirs) des interviewés favorisent l'octroi par l'État de *scholarships* aux enfants pauvres pour leur permettre de fréquenter l'école de leur choix.

⁴⁰ *The Wall Street Journal*, 17 septembre 1996, page A18.

À noter que ce sont les enseignants américains les premiers qui votent *avec les jambes*. Au total, 17,1 % d'entre eux placent leurs enfants dans des écoles privées, contre 13,1 % des familles américaines. Dans certaines grandes villes, c'est plus de 50 % de la population d'enseignants qui choisit cette option (Cleveland : 52,8 % des enseignants, 25,2 % des familles ; Grand Rapid : 55,0 % contre 27,4 % ; Boston : 48,9 % [dont 44,6 % des enseignants du public] contre 28,9 %). La proportion des enseignants du secteur public qui choisissent l'école privée pour leurs enfants dans d'autres villes s'établit comme suit : Baltimore 44 %, Dayton 40 %, Détroit 36 %, Honolulu 51 %, Los Angeles 39 %, Miami 32 %, Milwaukee 45 %, New Orleans 46 %, Pittsburgh 47 % et Richmond 36 %. On observe aussi que plus le revenu des enseignants s'élève, plus l'option privée est marquée⁴¹.

L'aboutissement de cet état d'esprit est que, si les inscriptions à l'école publique baissent de 14,3 % entre 1972 et 1983, les inscriptions au privé grimpent de 6,6 %. Le quart des écoles élémentaires et secondaires aux États-Unis sont privées. C'est chez les Noirs et les hispanophones que la poussée des inscriptions s'est faite la plus forte : plus 59 % et plus 54 % respectivement, contre seulement plus 0,3 % chez les Blancs, durant la même période.

Magnet schools

Ville de New York : c'est aux États-Unis que le mouvement en faveur du choix et de l'autonomie (via l'équivalent de *magnet and charter schools* dont le coût est assumé à 100 % par le trésor public) s'est amorcé en réaction à l'état pitoyable de l'enseignement public dans ce pays. Rappelons qu'avec la ville de Chicago, New York détient le record de décrépitude du régime scolaire public. Selon une étude de la Rand Corporation de 1990, moins de 25 % de la population scolaire de New York atteignait la diplomation, 16 % se présentait aux examens SAT d'accession à l'université. Le contraste avec l'école catholique y est souligné, où 95 % des inscrits obtiennent leur diplôme et 75 % subissent le SAT et y décrochent un

⁴¹ *Idem*, 13 juin 1995, p. A18.

score de 815. Là où les 16 % de diplômés de l'école publique de quartier obtenaient un score de 642 au SAT, les diplômés des *magnet schools* obtenaient 715⁴².

Dès 1974, East Harlem devenait le premier quartier à offrir aux parents le choix d'une cinquantaine d'écoles alternatives, à gestion distincte, dotées d'un régime pédagogique particulier et de la latitude très large en matière de pédagogie et en général de prestation. Les parents, d'un quartier particulièrement défavorisé, ont allègrement assumé la tâche de *magasiner*. L'aboutissement en a été que, après 20 ans, la réalité du progrès est incontestable. Dans un territoire où les deux tiers des élèves sont reconnus pauvres, où 20 % des étudiants sont jugés avoir des *besoins spéciaux* et où la population se compose à 85 % de Noirs et d'hispanophones, le taux de persévérance et le taux de succès au *College* se hissent aujourd'hui au double de ceux du *district*. À telle enseigne que désormais plus de 1 000 étudiants de quartiers voisins plus favorisés choisissent de se déplacer chaque jour pour fréquenter les écoles de East Harlem. Le concept de *magnet* prend tout son sens dans ce quartier de New York. L'intention présente des protagonistes de la formule est de doubler, de 50 à 100, le nombre d'écoles alternatives dans les prochaines années.

Charter Schools

L'expérience de cette première *magnet school* s'est reproduite sur une vaste échelle au cours des années suivantes. Mais ce n'est qu'en 1991 que le mouvement en faveur du choix et de l'autonomie de l'école a pris une ampleur nationale grâce à la mise en place du cadre juridique des *charter schools* dans 26 États et de projets de lois-cadres dans une quinzaine d'autres États. C'est le Minnesota qui s'est montré le plus innovateur en introduisant le cadre juridique de l'école à charte publique autonome. La formule s'est répandue comme une traînée de poudre dans 26 États, où se sont fondées depuis 280 *charter*

⁴² *Idem*, 17 juillet 1996, p. A14.

*schools*⁴³. (Le mouvement est à ce point rapide que ces derniers chiffres peuvent ne pas être entièrement à jour. Le téléjournal d'un grand réseau de télévision américain annonçait, en octobre 1996, que le nombre de *charter schools* atteignait les 350.) L'enthousiasme est à ce point généralisé que le président Clinton lui-même, nonobstant l'opposition de ses appuis dans les syndicats d'enseignants, a voulu, dans son dernier *message annuel*, enjoindre les États à :

«...give all parents the right to choose which public school their children will attend, and to let teachers form new schools with a charter they can keep only if they do a good job ».

Nous faisons ci-dessous le survol des principales initiatives en cours aux États-Unis en matière d'écoles autonomes financées en totalité par les fonds publics. (Les données qui apparaissent dans ce survol sont tirées de rapports de journaux et d'organisations, dont en particulier le *Center for Education Reform*, l'*American Enterprise Institute*, le *Cato Institute*, le *Fraser Institute* et le *Wall Street Journal*.)

Alaska

Cet État a voté une loi-cadre des *charter schools* en 1995, mais, de l'avis des observateurs, une loi dépourvue des éléments de flexibilité et d'autonomie caractéristiques des écoles libres.

Arizona

L'État accorde un crédit fiscal à 2 000 familles qui choisissent l'enseignement privé, dont le « home schooling ». Plusieurs milliers d'enfants se prévalent de la liberté de s'inscrire dans n'importe quelle école publique de l'État. Une loi-cadre qui accordait le choix intégral (public et privé) aux parents à revenu faible a été défaire de justesse en 1994, mais une loi des *charter schools* des plus libérales était adoptée la même année. Dès 1995, 50 demandes de charte étaient inscrites et 46 écoles étaient approuvées, comptant plus de 7 000 inscriptions. Plus de 300

⁴³ Freedman, J. *The Charter School Idea*, Society for Advancing Educational Research, Full Court Press Inc., 1995. À la page 13, cette étude de 1995 situait à 19 le nombre d'États qui avaient
(*footnote continued*)

nouvelles demandes de chartes étaient inscrites cette année. Soulignons qu'à Phoenix, l'*Arizona School Choice Trust* verse chaque année à 50 enfants une bourse d'une valeur égale à la moitié des frais de scolarité pour leur inscription dans une école privée de leur choix, jusqu'à concurrence de 800\$ par enfant.

Arkansas

Dès 1989, l'État instituait la règle du choix des parents entre les écoles publiques, même à l'extérieur du *district* scolaire immédiat. Comme au Québec, cette latitude élargie ne fait l'objet d'aucune promotion, si bien que le nombre d'inscriptions en dehors du *district* ne dépasse guère le millier. L'État compte aussi quelque deux douzaines de programmes spécialisés et de *magnet schools*, qui donnent lieu à de longues files d'attente.

Californie

On compte présentement une centaine (104) de *charter schools* en Californie, instituées par une loi de 1992. La loi californienne soustrait la *charter school* à plusieurs milliers de pages de réglementations publiques. Un projet législatif d'en porter le nombre à 300 a été bloqué par le Sénat démocrate en 1996. Le mouvement pour le choix intégral des parents est très puissant dans cet État. Il a perdu de justesse aux mains des organisations syndicales une bataille référendaire en 1992 pour l'inscription du libre choix intégral au référendum. La lutte se poursuit.

En 1994, la loi autorisait l'inscription libre des élèves à l'école publique de leur choix à travers toute la Californie. L'État lui-même place de 10 000 à 15 000 élèves en difficultés dans des écoles privées.

The Children's Educational Opportunities Foundation assume chaque année une part des frais de scolarité de 250 enfants de milieux défavorisés dans des écoles privées de leur choix.

déjà adopté une loi-cadre (plus 19 autres qui en considéraient l'adoption). La situation a évolué rapidement depuis.

Colorado

En 1992, les citoyens de l'État ont eu à voter dans deux référendums (*Initiative 7*). Le premier portait sur le principe de la concurrence entre écoles, le deuxième sur l'octroi de *scholarship* de 2 100 \$ (égal à la moitié du coût de l'école publique) par élève qui fréquenterait l'école privée. Le *Charter Schools Act* qui s'en est suivi permet la création de 50 *charter schools*, dont 27 sont maintenant approuvées. La loi permet aussi aux parents de choisir leur école, à l'intérieur du *district* et, avec réserves, à l'extérieur. 75 enfants reçoivent aussi des bourses pouvant aller jusqu'à \$2,500 pour s'inscrire à l'école privée.

Connecticut

Deux initiatives législatives en faveur du choix, même de l'école privée, ont été défaites dans cet État, (en dépit de la popularité à 81 % du projet), mais un autre projet de loi est encore à l'étude. New Haven compte une *magnet school* réputée depuis 1974.

Delaware

Les légistateurs de cet État ont institué en 1995 le choix de l'école publique et la création de *charter schools*. Au cours des trois premières années, l'émission de chartes nouvelles ne peut dépasser le nombre de 5, mais le plafond sera aboli après cette période.

Floride

La première initiative d'école publique *alternative* à Miami remonte à 1991, avec la création d'une école publique autonome dans un quartier peuplé d'immigrants défavorisés. Les résultats s'avèrent remarquables, à la fois par le succès des élèves et l'engagement des parents. Les Floridiens découvraient aussi en 1992 que le coût par élève de l'enseignement public avait doublé en 20 ans, pendant que le score au test SAT chutait de 941 à 884. Dès 1992, la Chambre de l'État proposait donc le *Parental Choice in Education Act*, qui offrait des *vouchers* de 80 % du coût public aux parents qui choisissaient l'école privée. Le support financier varie aussi selon le revenu des parents. Les familles à bas revenu reçoivent, les

trois premières années, la valeur du *voucher*, qui passe cependant à 110 % après 4 ans et à 120 % (c'est-à-dire à une somme égale au coût du public, après 5 ans). La réglementation imposée aux institutions privées et religieuses est souple en ce qu'elle se contente d'imposer un programme pédagogique de base en mathématique, en anglais, en science, en histoire et en géographie ; elle interdit la discrimination et impose le rapport des résultats aux tests standardisés. 63 % des Floridiens appuyaient le principe du *voucher*, 77 % de ceux qui avaient des enfants.

Géorgie

La Géorgie introduisait en 1993 une timide loi-cadre des *charter schools* (peu d'autonomie). Seulement trois nouvelles écoles ont été créées depuis. La *Georgia Public Policy Foundation* dégage chaque année un million de dollars au profit des parents à bas revenus pour leur permettre d'inscrire leurs enfants à l'école privée de leur choix.

Hawaii

Timide loi-cadre en vigueur. Une seule *charter school* en place.

Chicago (Illinois)

Chicago représente l'un des fleurons de l'école privée (et à certains égards du choix) aux États-Unis. Il faut dire au départ que le régime public de Chicago détenait il y a quelques années le record de mauvaise performance de toutes les grandes commissions scolaires américaines. Jusqu'à 1995, 65 % des étudiants décrochaient avant la fin du secondaire et qu'à 50 %, les diplômés eux-mêmes ne savaient lire qu'aux standards de 8^e année. En contrepartie, près du quart des jeunes gens, soit 123 237 d'entre eux, fréquentaient des écoles élémentaires et secondaires privées, religieuses surtout, mais aussi indépendantes, à but lucratif et à but non lucratif. Chez les seules institutions catholiques, on comptait 42 000 enfants, composés à 80 % de minorités et à 40 % de non catholiques. Les frais de scolarité ne dépassaient pas 1 400 \$ à l'élémentaire et 2 800 \$ au secondaire, contre 5 000 \$ en moyenne dans les écoles publiques.

Techniquement, le choix de l'école et les *charter schools* (bloqués par l'opposition des syndicats) restent exclus de la structure juridique. En pratique, il faut souligner que, depuis 1995, l'organisation et la gestion entière de l'ensemble du réseau public ont été abolies et transférées à l'autorité directe du maire de Chicago qui détient ainsi tous les pouvoirs en matière de gestion, de règles de travail pour les enseignants (abolition du droit de grève, suppression des *work rules* restrictives, mais hausse des salaires de 4 %) et de privatisation des services. La gestion courante a été confiée à 500 conseils *d'école* (*school councils*) autonomes (*self-governing*). Si tous les enseignants en place ont été retenus, 1 700 postes *staff* ont été supprimés, de même que le déficit, et, par le *contracting out*, 17 syndicats en charge des réparations ont été éliminés.

On peut donc soutenir que le régime de Chicago fonctionne comme un réseau d'institutions ou d'écoles à but non lucratif subventionnées à 100 %.

Indiana

Le libre choix n'est pas implanté dans cet État, mais les législateurs projettent de revenir à la charge dès cette année. À Indianapolis, les parents peuvent choisir l'école élémentaire de leurs enfants à travers tout le *district*, et l'école secondaire parmi les sept *high schools* de la ville. Les sociétés *Golden Rule Insurance* et *Eli Lilly* s'associent pour offrir près de 1 000 *scholarships* aux enfants à bas revenu qui fréquentent l'école privée.

Iowa

En 1989, l'État d'Iowa était l'un des premiers à adopter une loi qui décrétait l'inscription libre et ouverte des enfants dans l'école de leur choix à travers tout l'État. Plus de 11 000 élèves se prévalent de cette liberté. Les parents reçoivent aussi la pleine déduction fiscale des frais de scolarité de leurs enfants inscrits à l'école privée.

Baltimore, Maryland

Le maire de Baltimore (Schmoke) déclare à qui veut l'entendre qu'il favorise l'institution de *vouchers* et de crédits fiscaux aux parents qui choisissent l'école publique ou privée. Il a aussi mis sur pied un *task force*, qui doit faire rapport en 1997 sur les options à prendre pour réaliser le choix de l'école.

Entre-temps, la ville a signé en 1992 avec un organisme à but lucratif (*Education Alternatives*, associé à Peat Marwick et Johnson Controls) pour la gestion de huit écoles élémentaires et une secondaire. Le gestionnaire reçoit une allocation par élève égale au coût du public correspondant. Le succès des élèves y a gagné dans 88 % de ces écoles, contre 63 % dans l'ensemble de Baltimore. Le harcèlement du *American Federation of Teachers* a quand même eu raison de l'initiative, qui n'a pas été renouvelée.

Charity for Choice, organisme à but non lucratif offre aussi à travers le Maryland des *scholarships* aux enfants défavorisés qui fréquentent les institutions privées.

Massachusetts

Cet État distingue deux régimes de *charter schools* pour des fins budgétaires. Toutes les *charter schools* sont bien entendu financées à 100 % par le trésor public, mais les commissions scolaires qui affichent des budgets par élève inférieurs sont indemnisés à 100 % pour les élèves inscrits à une *charter school*. Pour les autres, le financement de l'État se limite à la moitié des frais engagés par la commission scolaire. Il s'avère en réalité que tous les *districts* dotés de *charter schools* reçoivent des budgets supérieurs aux autres. Comme quoi, nonobstant les craintes stratégiques formulées par les adversaires du choix, l'avènement de la concurrence par le choix ne menace pas le régime public dans son ensemble.

Les conditions posées aux *charter schools* dans le Massachusetts comportent les éléments suivants : la charte est renouvelable aux cinq ans, l'école peut être abolie si elle s'avère un échec, l'imposition de frais de scolarité est prohibée, les étudiants sont choisis par tirage au sort et la composition de la population doit

comprendre au moins autant de Noirs et d'Hispanics que n'en compte l'ensemble de l'État.

En retour, l'école obtient une maximum d'autonomie et est soustraite aux *work rules* des conventions collectives de l'État.

La loi autorise l'ouverture de 25 *charter schools* ; en septembre 1995, les 15 premières ouvraient leurs portes.

La loi autorise aussi les parents à choisir l'école publique d'un autre *district*.

Michigan

Cet État possède depuis 1993 l'une des lois-cadres les plus libérales en matière de *charter schools*. Entre 1993 et 1996, il s'est ouvert plus de 45 *academies* dans l'État et rien n'indique que la demande ne soit saturée. La limite de 25 chartes par année sera levée en l'an 2000, après quoi le nombre pourra suivre la demande. On a pu observer depuis que la seule menace d'ouverture d'une *charter school* sert de stimulant à la performance pour tout le réseau public standard.

Deux organismes privés accordent plus de 275 bourses aux enfants inscrits à l'école privée.

Minnesota

Le Minnesota est à juste titre considéré aux États-Unis comme l'instigateur et le modèle du mouvement en faveur du choix des parents. Non seulement il a été l'un des premiers (dès 1985) à généraliser à l'ensemble de l'État le principe du choix de l'école publique, mais il a dès 1991 adopté les lois-cadres pour la création de *magnet schools* et de *charter schools*. Dès la première année, 25 écoles autonomes ont été fondées. Dans les cinq dernières années, c'est plus de 150 de ces écoles publiques libres qui ont été mises sur pied, à raison souvent de plusieurs unités dans le même *district* scolaire. Même dans les milieux ruraux, c'est par plusieurs centaines de milliers d'élèves qu'on afflue vers ces institutions.

Tout groupe d'éducateurs certifiés peut créer une nouvelle école, à programmes multiples si désirés. Certaines écoles offrent même aux étudiants des 11^e et 12^e années l'option de suivre certains cours crédités à l'université à même les fonds publics. Quarante-six *High Schools* sont ainsi devenus associés à l'université pour offrir ces programmes combinés ; 50 000 étudiants se sont déjà prévalus de cette option et ils obtiennent souvent des résultats supérieurs aux *freshmen* inscrits. Les tests d'admission à toutes les écoles autonomes sont interdits et l'école offre le transport. La condition supplémentaire est de rendre compte des résultats des étudiants.

En 1992, le principe du choix de l'école publique était appuyé par 76 % de la population de l'État, et, phénomène exceptionnel, par 60 % des membres du syndicat des enseignants.

L'impact du nouveau régime a été rien de moins qu'exceptionnel. Il a suscité le retour de 10 000 décrocheurs du secondaire, ces bénéficiaires de la deuxième chance, comme on les désigne. Les bas revenus y sont largement représentés. Le niveau d'aspiration a monté en flèche chez les bénéficiaires de la deuxième chance : le nombre de ceux qui aspirent au diplôme universitaire a doublé depuis que les transferts interécoles et *interdistricts* ont été introduits. Chez ceux qui se servent de la deuxième chance pour fréquenter l'école privée, non religieuse, l'aspiration au diplôme universitaire est passée de 6 % à 41 %. Dans l'ensemble de l'État, le nombre d'inscriptions prévues à l'université a doublé depuis l'inauguration du régime de choix en 1985.

Selon 126 principaux d'écoles interviewés, le nouveau régime a amélioré les programmes, il a suscité l'engagement pressé des parents et il a augmenté la diversité ethnique dans les écoles.

Ajoutons à ce tableau lumineux que la commission scolaire entière de Duluth a, comme Baltimore, Miami et d'autres, confié à la firme *Alternative Education* la gestion entière de ses écoles.

Enfin, le Minnesota accorde aux parents des écoles privées la déduction fiscale des frais de scolarité et autres dépenses liées à l'inscription aux écoles privées.

Mississippi

Une *initiative* (sorte de référendum) sera inscrite au bulletin de vote en 1998. Il autorise l'État à soustraire un *district* aux réglementations de l'État, à fonder des *charter schools* et à élargir les choix.

Nebraska

En 1989, l'État du Nebraska adoptait une loi de l'inscription libre et ouverte des enfants à toutes les écoles publiques de l'État. Plus de 7 000 élèves fréquentent une école extérieure à leur territoire.

Nevada

On prévoit que cet État proposera une loi-cadre de *charter schools* à la prochaine session.

New Hampshire

Une loi-cadre des *charter schools* et de l'inscription libre à toutes les écoles publiques était adoptée en 1995. Leur nombre ne peut dépasser 35 d'ici l'an 2000, après quoi le plafond sera levé.

New Jersey

Un projet de loi instituant les *vouchers* pour les étudiants des écoles privées est en cours d'adoption. Il prévoit l'octroi de bourses de plus de 3 000 \$ aux enfants des milieux à bas revenus et des quartiers peu performants.

C'est cette année que l'État a adopté les *charter schools*. Cent trente-cinq écoles indépendantes sont autorisées.

Quelques programmes de choix intra-*districts* sont aussi en vigueur et la ville de Montclair se pique d'avoir une *magnet school* de réputation nationale.

New Mexico

Les statuts de cet État autorisent la création de cinq *charter schools*, dont quatre sont déjà en place depuis 1994.

New York

Au-delà de l'expérience de East Harlem relatée ci-dessus, la ville de New York compte une cinquantaine d'écoles *alternatives* et aussi de *magnet schools* qui offrent donc un certain degré de choix aux 80 000 étudiants du secondaire.

The Student/Sponsor Partnership, fondation privée, assume aussi la totalité des frais de scolarité à quelque 930 élèves de milieux défavorisés inscrits dans des écoles *paroissiales*. *Operation Exodus* fait de même au profit d'une centaine d'enfants, de même que *Hope through Education* pour une centaine d'élèves à Albany et *Bison Fund* pour 200 enfants de bas revenus à Buffalo.

North Carolina

Un projet de loi qui accorderait aux parents un crédit fiscal de 200 \$ pour les frais de scolarité versés à des écoles privées est à l'étude.

North Dakota

Cet État offre la liberté d'inscription *interdistrict*, en la limitant arbitrairement à 20 % des inscriptions totales d'un *district*.

Ohio

Vouchers : L'Ohio offre à 2 000 enfants défavorisés de Cleveland des allocations de 2 500 \$ pour leur inscription dans des écoles de leur choix, publiques, privées ou religieuses. Les parents ne portent que 10 % du coût de scolarité.

Les législateurs de cet État voteront au printemps pour la création de plusieurs dizaines de *charter schools*.

Oklahoma

Une commission d'enquête étudie présentement la question des *charter schools*.

Pennsylvania

La Pennsylvanie jouit d'une longue tradition d'institutions privées. Même avant l'institution du choix, près de 20 % des élèves fréquentaient ces écoles. Leur nombre atteint plus du tiers à Philadelphie.

En 1991, le Sénat de Pennsylvanie adoptait une loi-cadre du choix de l'école qui accordait une allocation de 900 \$/année aux enfants qui s'inscrivaient à une école privée ou à une école publique d'un autre *district*. Le programme s'adressait à tous les parents, quel que soit leurs revenus, et prévoyait un budget de 300 millions si tous les enfants du privé s'en prévalaient (budget total de l'État : 10 milliards à l'enseignement).

En septembre 1996, la commission scolaire de Wilkinsburg confiait à *Alternative Public Schools, Inc.* la gestion d'une école particulièrement désavantagée de 400 élèves. Déjà, l'État a signé des contrats avec 30 écoles privées pour la formation de quelque 3 700 enfants ayant des besoins spéciaux. Il finance aussi quatre *charter schools* d'un type particulier, réservées à 860 étudiants sourds et aveugles.

Tennessee

Vingt-deux mille étudiants participent déjà à un programme de choix *interdistrict*. Knoxville distribue aussi des bourses aux enfants de milieux défavorisés pour leur inscription à l'école de leur choix.

Texas

Un nouveau programme de *charter schools* a été mis en oeuvre au printemps 1995. Il permet à une majorité de parents et d'enseignants d'obtenir une *charte*. On prévoit qu'une vingtaine de chartes seront émises par l'État. Les commissions scolaires locales peuvent aussi choisir le statut d'école à charte.

Les législateurs ont aussi adopté une formule d'allocations par laquelle les élèves des écoles moins performantes peuvent choisir de s'inscrire dans une autre école du *district* ou d'ailleurs. Plus de mille écoles sont admissibles à cette formule.

Plus de 1 500 enfants inscrits dans 100 écoles dans cinq villes du Texas reçoivent du *Children's Educational Opportunities Foundation* une bourse égale à environ 1 000 \$, soit la moitié des frais de scolarité, pour s'inscrire à l'école privée.

Utah

Les législateurs de cet État étudient l'adoption d'une loi des *charter schools*.

Les parents de cet État jouissent aussi de la liberté d'inscrire leurs enfants à n'importe quel école publique de l'État.

Un groupe de travail étudie les moyens d'élargir le choix, dont, en particulier, la formule des *vouchers*.

Vermont

En raison de la faible densité de la population du Vermont, cet État offre depuis plus d'un siècle (1869) des *vouchers* aux parents qui choisissent une école privée ou l'école publique d'un autre *district* lorsqu'il n'y a pas d'écoles publiques à proximité.

Le Sénat vient aussi d'adopter formellement un projet de *charter schools*.

Washington, D.C.

Le système scolaire de cette ville capitale est considéré comme un fiasco intégral. Un projet de *charter schools* a déjà été approuvé par la Chambre et attend l'approbation du Sénat américain. Le projet prévoit aussi l'allocation d'un montant de 3 000 \$ par famille sous le seuil de pauvreté pour l'inscription d'enfants à l'école privée. Cent quatre-vingts bourses, offertes par le *Washington Scholarship Fund*, sont versées aux enfants défavorisés pour leur inscription à l'école privée.

État de Washington

Le choix de l'école publique existe dans cet État depuis 1991. Environ 12 000 étudiants s'inscrivent dans une école publique d'un autre territoire.

Les législateurs de cet État étudieront cette année une proposition formelle de l'*Education Excellence Coalition* qui cédera toutes les écoles publiques aux enseignants et instituera les *charter schools*. Si la législature rejette la proposition, celle-ci sera automatiquement portée au référendum.

Wisconsin

Avec le Minnesota, le Wisconsin offre l'expérience la plus avancée du régime de choix, implanté dans cet État en 1990. L'exemple du Wisconsin a été suivi de près par tous les réformateurs américains. Le financement public y est maintenant accordé aux parents qui choisissent l'école privée ou publique. Un jugement de la Cour suprême de l'État statuait dès 1992 que le *voucher* utilisé pour l'inscription à l'école privée était conforme à la constitution. Réservé initialement à ceux qui choisissaient l'école privée non religieuse, le *voucher* a été étendu à toutes les écoles en 1995. Ceux qui connaissent le fanatisme avec lequel les opposants invoquent le principe constitutionnel de séparation de l'Église et de l'État ne s'étonneront pas que l'initiative ait été contestée en cour. Quoi qu'il en soit, on compte déjà 830 allocations scolaires de 2 500 \$ aux parents à faibles revenus. Il faut dire qu'un sondage récent auprès des résidents afro-américains révèle que 95 % d'entre eux favorisent le choix des parents, 70 % lorsque l'école religieuse y est incluse.

En 1993, le Wisconsin créait dix *charter school districts* en leur reconnaissant le pouvoir de créer deux écoles à charte par district.

Les commissions scolaires peuvent aussi négocier des contrats de services avec les écoles privées pour la formation des enfants dits à risque.

L'appui financier public s'ajoute au programme de la Bradley Foundation qui offre aussi des *scholarships* aux enfants défavorisés qui choisiraient l'école privée. C'est dans les centres-villes les plus mal en point que la nouvelle formule reçoit le soutien le plus solide. L'évaluation du programme qu'en faisait récemment le *Department of Public Instruction* confirmait a) que les résultats aux tests y avaient gagné : à Milwaukee, le score en lecture des enfants défavorisés de minorités

l'emportait sur celui des écoles publiques de 3 points après 3 ans, de 5 points après 4 ans ; l'écart en mathématiques s'établissait à 5 points et à 12 points respectivement ; b) que l'engagement des parents avait progressé et ; c) que l'expérience valait d'être poursuivie⁴⁴.

Canada

L'école uniforme pour tous s'avère impuissante aujourd'hui à répondre aux attentes variées et grandissantes des parents. Par un récent sondage Gallup effectué dans l'ensemble du Canada, on découvrait que 70 % de la population de moins de 30 ans favorisait la liberté du choix de l'école. C'était même parmi les parents d'enfants d'âge scolaire que la faveur était le plus marquée. Spontanément, les parents découvrent les immenses avantages qu'on peut associer au libre choix.

Choix de l'école publique

En matière de choix de l'école publique standard, c'est le Manitoba qui offre le cadre juridique le plus libéral. À compter de 1996, les parents jouissent de la pleine latitude de choisir l'école qui leur convient partout sur le territoire de la province. (Les parents doivent assumer les frais de transport.) The Edmonton Public School Board (200 écoles et 80 000 élèves) a été l'un des premiers à offrir le choix de l'école publique standard. Au total, quelque 30 % des étudiants de l'élémentaire et 52 % des étudiants du secondaire fréquentent une école publique autre que celle de son territoire immédiat.

Écoles spécialisées

À l'instigation des institutions privées plus diversifiées, le Québec, nous l'avons vu, a joué un rôle d'innovateur en introduisant un certain nombre d'écoles publiques autonomes spécialisées.

⁴⁴ *The Wall Street Journal*, 29 décembre 1996.

Une fois introduit le concept d'écoles autonomes à missions spéciales, est apparue au Canada anglais une flambée de demandes des parents pour ce qu'il est convenu d'appeler « *l'école traditionnelle* », c'est-à-dire l'école où on insiste particulièrement sur la discipline, les devoirs à la maison, l'enseignement magistral, les standards de performances scolaires, le code du vêtement et l'engagement des parents. La résistance de la bureaucratie en place à l'égard de ces choix est grande (exemples de Guelph, Scarborough, Etobicoke, Surrey, B.C., Barrie, Ont., Brampton, Ont., Chilliwack, B.C), au détriment financier des adeptes du choix et aussi au détriment de la multitude des parents qui se voient privés de choix. (Là où une école alternative (généralement *traditionnelle*) réussit à percer, les files d'attente s'allongent incroyablement (600 à Langley Fundamental, 300 à Langley Fine Arts, 463 à Surrey Traditional, 188 à King Traditional). Tyrannie du *statu quo*.

Charter schools

En 1995, l'Alberta devient la première province à adopter une loi-cadre des *charter schools*. Dès 1996, huit écoles autonomes sont ainsi fondées.

En 1996, le ministre de l'Éducation de l'Ontario annonce son intention de proposer l'adoption d'une loi-cadre des *charter schools*. Le gouvernement a déjà formulé son projet précis dans son application aux garderies. Il retient trois principes qui guideront ses décisions concrètes : 1. La responsabilité de choisir la garderie qui convient à leurs enfants revient aux parents ; 2. Le rôle de l'État est de les assister dans cette tâche ; 3. Le soin des enfants comportera le maximum de diversité possible pour répondre aux besoins variés et changeants des familles. Les sommes affectées jusqu'à maintenant à ce qu'on désignait comme des subventions aux salaires des garderies publiques certifiées iront désormais en allocations aux parents moins fortunés (12 000 la première année) qui choisiront eux-mêmes l'institution, privée, publique, à but lucratif ou non lucratif, où inscrire leurs enfants. (À noter que le gros des soins de garderie (plus de 90 %) se fait présentement en dehors des circuits formels, financés par le trésor public : grands-parents, parenté, voisins, autres connaissances sans lien de

parenté.) Le projet ontarien constitue donc une application intégrale de la formule des *vouchers*.

Conclusion

Le tour d'horizon réalisé dans ces lignes rend compte d'une indéniable variété, dans le temps et dans l'espace des pratiques de financement du choix de l'école. Mais il révèle encore plus l'émergence de tendances nouvelles, qui renversent les politiques de monopolisation par le secteur public qui ont caractérisé l'intervention publique dans le passé. On reconnaît de plus en plus que la liberté de choix des parents constitue un puissant incitatif à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. D'ailleurs, les parents recherchent cette liberté depuis longtemps. Ils l'expriment dans la mesure de leur moyens et dans la mesure où les politiques laissent libre cours à cette expression du choix de l'école. Le financement du choix de l'école plutôt que le financement d'une école apparaît maintenant comme l'option de l'heure particulièrement là où la situation scolaire s'est détériorée.

Qu'il nous soit permis d'en tirer des leçons pour la politique québécoise. La pensée politique condensée dans le rapport de la Commission des États généraux sur l'éducation refuse la réflexion sur le choix de l'école en tentant de «sauver l'école publique» ! La notion de choix développée à la première section de ce rapport montre à quel point les «clients» peuvent profiter d'un système où les offreurs de services éducatifs ont à gagner l'assentiment des parents. À l'inverse, la démarche montre tout ce qu'on a à perdre à renforcer un monopole public qui compte déjà parmi les plus puissants en Amérique du Nord. Sauver le monopole public, c'est sacrifier l'innovation pédagogique, la motivation au travail bien fait, le souci de convaincre quotidiennement les élèves et leurs parents de la qualité de l'enseignement prodigué et l'engagement des parents dans la fonction pédagogique. Renforcer le monopole public, c'est aussi alourdir le coût de l'éducation et c'est également appesantir le fardeau fiscal. Pour cette seule

raison, comprimer le financement de l'école privée, c'est non seulement rétrécir le choix de l'école, mais c'est aussi diminuer les fonds disponibles à l'école publique. Enfin, diminuer la concurrence en éducation, c'est affaiblir les incitations actuelles de l'école publique à s'améliorer constamment dans un monde qui ne peut plus refuser la compétition. On « sauve » peut-être l'école publique de cette manière, mais qui s'occupera de « sauver les élèves » !

Le débat politique québécois nous a également amené sur le terrain de la comparaison avec les provinces canadiennes. Il s'agirait, d'après ce qui a été entendu, de n'être pas plus généreux envers nos écoles privées, par qui s'exprime le choix au Québec, que les provinces canadiennes ne le sont. L'examen des lois, des règlements et des mécanismes de financement actuellement en vigueur au Canada révèle un pays hétérogène et le Québec n'en est pas la cause ! Le pays est divisé en deux sur cette question. Si l'Ontario et les provinces de l'Atlantique réserve une place rétrécie à l'école privée, toutes les provinces de l'Ouest ainsi que le Québec se montrent plus généreux par le financement. Le choix de l'école reçoit donc une faveur variable au pays.

Mais l'examen des politiques provinciales nous a semblé insuffisant. Il omet la contribution des conseils et commissions scolaires décentralisés au financement des écoles publiques et privées. Il ne nous permet pas non plus de dégager dans le temps l'évolution des pratiques et l'effet du financement sur la fréquentation des écoles privées. Des données précises sur le financement de l'enseignement élémentaire et secondaire au pays enrichissent notre compréhension de la situation canadienne en matière de choix. Il apparaît que le Québec possède, avec les provinces de l'Atlantique, le régime public d'éducation le plus centralisé. Le financement provenant à 90 % du palier provincial, il devient extrêmement difficile pour les commissions scolaires de se distinguer les unes des autres par des pratiques originales, étant régies par les modes de financement uniformes. La variété territoriale des moyens pédagogiques et des pratiques d'enseignement est d'autant rétrécie.

Il demeure que les Québécois expriment plus que les autres provinces canadiennes une préférence pour l'école privée, si l'on en juge par les effectifs étudiants qui y sont inscrits. C'était vrai en 1980-1981, c'était toujours vrai en 1992-1993, mais beaucoup moins. Si les effectifs du privé au Québec ont continué de croître malgré la diminution de la contribution publique, la croissance des effectifs dans les provinces de l'Ouest, très supérieure, a permis à ces provinces de s'approcher de près de la situation québécoise. Les changements apportés aux politiques de financement, signal évident de la pensée politique de ces provinces à l'égard du choix de l'école, sont la cause directe de l'augmentation des effectifs du secteur privé dans ces provinces. Par exemple, les montants de subvention et les taux de financement en 1992-1993 de l'école privée de la Colombie-Britannique (2 606 \$ ou 45,7 % de la subvention à l'école publique) et de l'Alberta (2 141 \$ ou 40,2 % de la subvention à l'école publique) voisinent éloquemment ceux du Québec (2 882 \$ ou 47,1 % de la subvention à l'école publique). Le Québec ne fait manifestement plus bande à part comme au début des années 1980 en ce qui concerne le financement de l'école privée. Il est vrai que l'Ontario semble plus lente à s'engager dans cette voie. Il faut dire que le débat en éducation s'est beaucoup concentré dans les années 80 sur le financement des écoles séparées, qui bénéficient depuis peu d'un financement à 100 % des années de fin de secondaire. Ceci a eu comme conséquence particulière mais bien logique de réduire les effectifs au secteur privé. Le choix s'est développé en Ontario, mais certes à un degré moindre que dans l'Ouest du pays et au Québec.

Ces résultats révèlent une réalité qu'il est bon de rappeler dans le contexte québécois : les parents sont sensibles au prix, aux coûts directs de l'éducation. La double taxation, phénomène par lequel un parent qui envoie son enfant à l'école privée paie les mêmes impôts scolaires que celui qui envoie son enfant à l'école publique mais ne reçoit que la moitié de la subvention scolaire et doit combler lui-même (une deuxième fois) la différence, constitue un puissant frein à la liberté de choix. . Plus la double taxation augmente en importance, c'est-à-dire plus la subvention à l'élève au privé diminue, plus la fréquentation diminue. L'Ontario

illustre bien ce phénomène : l'école privée et doublement taxée (aucune subvention publique) n'est le lot que de 3,6 % de la population étudiante en 1992-1993. Financer l'école privée équivaut à démocratiser le choix ; taxer doublement les élèves du secteur privé équivaut à réserver aux seuls privilégiés la liberté de choix. Si le choix se démocratise dans l'Ouest et au Québec, il se développe certes plus lentement en Ontario et dans les Maritimes.

Nous avons complété ce tour d'horizon, qui déjà nous dissocie clairement des ambitions monopolistiques de la commission québécoise chargée de réfléchir à l'avenir de l'éducation, par un examen des tendances observées ailleurs dans le monde mais en particulier aux États-Unis. Il est apparu que les formules favorables au choix de l'école se sont rapidement développées ces dernières années : autonomie locale des conseils scolaires et des écoles, choix de l'école à l'intérieur et à l'extérieur de la commission scolaire, écoles spécialisées ou alternatives, *vouchers* et, finalement écoles à charte. Il est étonnant d'ailleurs, compte tenu de l'intérêt manifesté dans le monde qui nous entoure pour ces formules favorisant le choix de l'école, que ces préoccupations et surtout que ces solutions n'aient pas été incorporées au récent débat sur la question éducative au Québec. Le choix de l'école s'élargit en Suède, au Danemark et en Hollande grâce aux *vouchers*, bon d'éducation valide pour l'école publique comme pour l'école privée ; en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande par le choix total entre écoles publiques autonomes (*charter schools*), en Russie comme au Chili et en Pologne par une aide élevée pour l'école privée ou indépendante. Une large place a été réservée à la situation américaine : on constate que la question du choix de l'école s'est posée là bien plus tôt. La piètre qualité de l'enseignement public, selon l'opinion de la population, a suscité dès les années 1970 de nombreuses expériences de choix, et surtout dans les milieux défavorisés comme East Harlem et Chicago. Si de nombreuses formules ont été tentées, les *charter schools* constituent la plus réussie et la plus prometteuse des expériences. L'absence d'un solide réseau d'écoles privées a poussé les tenants du choix à demander que les écoles publiques deviennent autonomes tout en demeurant financées à 100 % par le trésor public. La formule équivaut ni plus ni moins à un

voucher intégral, combiné au choix véritable de contenu scolaire, une sorte de privatisation des écoles mais toutes subventionnées en même proportion. Cela équivaldrait chez nous à faire financer également par le trésor public les écoles privées et les écoles publiques débarrassées en bonne partie du carcan réglementaire actuel.

Nul n'est besoin de reprendre en détail la revue des expériences relatées plus haut pour saisir l'engouement actuel pour le choix en éducation dans le monde. Que le Québec soit imperméable à cette question serait inquiétant. Les conséquences d'un enseignement de moindre qualité relativement à nos voisins sont certainement désastreuses : tout doit être fait pour s'assurer d'un régime d'éducation efficace et performant.

L'examen des pratiques au Canada, en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde nous apprend que l'on est de plus en plus convaincu que le choix en éducation améliore la performance scolaire et contribue à limiter les coûts. Mais on aurait appris cela de l'examen des conséquences du choix existant déjà au Québec par la présence du régime privé d'enseignement. Nous avons fait récemment cet exercice qui nous a amené aux mêmes conclusions. La possibilité de choisir l'école au Québec, limitée il faut le dire par la double taxation, produit des effets bénéfiques quant à la qualité des enseignements, à la performance scolaire des élèves et aux coûts impliqués. Nous avons alors recommandé de bonifier graduellement le *voucher* privé valant actuellement la moitié du *voucher* public pour réduire éventuellement complètement l'écart.

Clairement, ces conclusions sont convergentes. Le Québec dispose déjà d'un solide réseau d'enseignement privé ; ces écoles sont des institutions que possèdent un capital unique d'expertise en éducation qu'il faut savoir intégrer à une réforme sérieuse du secteur de l'éducation. L'écart de financement entre un élève au public et un élève au privé ne se justifie en rien : il nuit au choix, à la concurrence entre les offreurs, à la réduction des coûts d'enseignement, et à l'amélioration de la performance scolaire. Il nuit même à l'école publique. La liberté de choix au Québec passe sans aucun doute par le recours maximal au

réseau privé d'enseignement et donc par le financement identique à celui de l'école publique.

Rien ne devrait s'opposer non plus à l'utilisation optimale du réseau public : la constitution d'écoles à charte, la déréglementation scolaire favorable à l'autonomie des écoles, la pratique des examens standardisés et la liberté de choix d'école publique comme privée pour les parents exploiteraient pleinement le potentiel des enseignants et des administrateurs du secteur public.

Aussi, nous semble-t-il que la notion de choix d'école, maintenant acquise comme facteur critique de réussite scolaire, devrait inspirer, aujourd'hui, toute réflexion sérieuse sur l'avenir de l'éducation au Québec.

Annexe

L'annexe du rapport présente les tableaux et les graphiques qui regroupent, selon nous, les données les plus significatives concernant le financement des écoles au Canada. Les tableaux 1.0 à 7.1 présentent les « données de base » recueillies auprès de Statistique Canada pour chacune des provinces canadiennes. Ces tableaux présentent les données relatives aux revenus et aux effectifs des écoles privées ainsi que des écoles publiques, et ce, pour une période de treize ans (1980-1981 à 1992-1993). Les tableaux 8 à 12 ainsi que les graphiques de l'annexe présentent les données traitées et analysées pour les fins de la recherche exposée dans ce rapport. Les données qui composent ces derniers tableaux et graphiques sont calculées à partir des tableaux 1.0 à 7.1 présentés antérieurement.

