

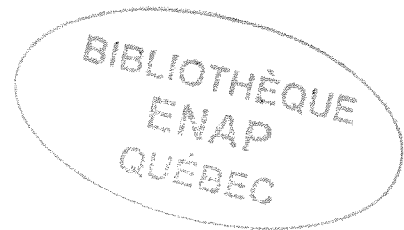
THE  
642

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES EFFETS DE LA CONCURRENCE DU SECTEUR D'ENSEIGNEMENT  
PRIVÉ SUR LES COMMISSIONS SCOLAIRES FRANCOPHONES DU  
QUÉBEC

THÈSE  
PRÉSENTÉE  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

PAR  
SYLVAIN BERNIER



JUIN 2006

24844286.

*À mon épouse Karine, ma fille Lauriane et  
toute ma famille ; ce que j'ai de plus précieux.*

1

2

3

4

5

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier sincèrement Richard Marceau, mon directeur de thèse et mentor, pour tout ce qu'il a fait pour moi. Je remercie également les membres de mon comité de thèse : Michel Boucher, Steve Caldas, Filip Palda et Yvan Dussault pour la rigueur de leur travail et leurs précieux conseils. Finalement, je ne peux passer sous silence les encouragements et le support de mon épouse, Karine, et de ma famille. Sans eux, rien de cela n'aurait été possible.



## RÉSUMÉ

Au Québec, l'État subventionne à près de 50 % le secteur d'enseignement privé, permettant ainsi à plus d'enfants de fréquenter l'école privée en abaissant de moitié les droits de scolarité exigés des parents. Par conséquent, le secteur d'enseignement privé occupe une place de choix sur le marché québécois de l'éducation. Néanmoins, le financement public des écoles privées est périodiquement remis en question. Les partisans de l'arrêt du financement public des écoles privées affirment que la concurrence du secteur d'enseignement privé nuit au système d'éducation publique. D'autres adoptent une position différente en ce qui a trait à la concurrence. Ils estiment que la concurrence en éducation offre des bienfaits au même titre que la concurrence dans d'autres marchés. En dépit de l'intérêt soutenu qu'elle suscite, aucune étude n'a encore tenté de déterminer précisément quels sont les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur le secteur public au Québec. Il existe bien des études américaines sur le sujet, mais le contexte dans lequel elles sont effectuées est si différent du contexte québécois que leurs résultats sont difficilement généralisables au Québec.

L'objectif de la présente thèse consiste à étudier les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur les commissions scolaires francophones du Québec. Pour ce faire, les théories de la bureaucratie sont utilisées comme cadre

d'analyse. Les données utilisées proviennent du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec. Plus précisément, nous disposons de données pour l'ensemble des 60 commissions scolaires francophones du Québec pour les années scolaires 1998-1999 à 2002-2003. Les données financières ont été transformées en dollars constants de 2002 et des modèles moindres carrés ordinaires sont utilisés pour vérifier les effets de la concurrence.

Nos résultats montrent que la concurrence du secteur d'enseignement privé a un effet non linéaire sur la productivité des commissions scolaires. Ce gain de productivité est attribuable à une diminution des dépenses totales par élève plutôt qu'à une amélioration des résultats aux épreuves comme c'est le cas aux États-Unis. Notre étude a aussi permis d'établir que, contrairement à ce qui a été observé dans les études antérieures, ce ne sont pas toutes les dépenses instructionnelles qui ont un effet positif sur la performance des élèves. De la même manière, ce ne sont pas toutes les dépenses non instructionnelles qui ont un effet négatif sur la performance des élèves. Par contre, nos résultats indiquent aussi que la concurrence n'a pas d'effet sur la répartition des budgets des commissions scolaires. En effet, la concurrence du secteur d'enseignement privé a un effet négatif significatif sur tous les types de dépenses des commissions scolaires, indépendamment du fait qu'elles contribuent ou non à l'amélioration de la performance des élèves.



## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	i
RÉSUMÉ.....	ii
LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
CHAPITRE I INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE II LA PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE SUR LES EFFETS DE LA CONCURRENCE EN ÉDUCATION.....	8
2.1 L'effet sur la productivité du secteur public.....	9
2.2 L'effet sur la performance du secteur public.....	9
2.3 L'effet sur les dépenses du secteur public.....	18
CHAPITRE III LES THÉORIES DE LA BUREAUCRATIE COMME CADRE D'ANALYSE.....	27
3.1 La maximisation du budget.....	27
3.2 Le maximisation du budget discrétionnaire.....	34
3.3 Le modèle de la prise de contrôle politique.....	39
3.3.1 Les contrôles législatifs ex post.....	42
3.3.2 Les contrôles législatifs ex ante.....	44
3.4 Les effets de la concurrence.....	47
CHAPITRE IV LE PARTAGE DE LA RENTE DANS LE SYSTÈME QUÉBÉCOIS D'ÉDUCATION.....	51
4.1 Le partage des responsabilités.....	51
4.1.1 Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.....	52

4.1.2 Les commissions scolaires .....	53
4.1.3 Les conseils d'établissement .....	58
4.2 Le financement de l'éducation .....	59
CHAPITRE V MÉTHODOLOGIE .....	69
5.1 Questions de recherche .....	69
5.2 Modèles .....	71
5.3 Données .....	75
5.3.1 Mesures de la performance .....	76
5.3.2 La mesure de la concurrence .....	78
5.3.3 Les variables de contrôle .....	79
5.3.4 Les dépenses .....	83
CHAPITRE VI RÉSULTATS .....	86
6.1 Analyse descriptive .....	86
6.2 L'effet de la concurrence sur la productivité des commissions scolaires ...	88
6.3 L'effet des dépenses sur la performance des élèves .....	93
6.4 L'effet de la concurrence sur les dépenses des commissions scolaires .....	96
CHAPITRE VII CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	99
BIBLIOGRAPHIE .....	105

## LISTE DES FIGURES

<b>Figure 1</b>	Le modèle de maximisation du budget .....	32
<b>Figure 2</b>	Le modèle de maximisation du budget discrétionnaire.....	37
<b>Figure 3</b>	Le modèle de la prise de contrôle politique .....	41

## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau 1</b>	Effectif scolaire à temps plein et à temps partiel du secteur des jeunes, selon le réseau d'enseignement et l'ordre d'enseignement, de 1999-2000 à 2003-2004.....	2
<b>Tableau 2</b>	Les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur le secteur public.....	13
<b>Tableau 3</b>	Sources de financement des dépenses des commissions scolaires en 2001-2002.....	61
<b>Tableau 4</b>	Définition des variables.....	76
<b>Tableau 5</b>	La répartition des 60 commissions scolaires francophones entre les 17 régions administratives du Québec .....	79
<b>Tableau 6</b>	Analyse descriptive .....	86
<b>Tableau 7</b>	Matrice de corrélation .....	87
<b>Tableau 8</b>	Estimation de l'effet de la concurrence sur la productivité des commissions scolaires.....	89
<b>Tableau 9</b>	Estimation de l'effet des dépenses sur la performance des élèves .....	94
<b>Tableau 10</b>	Estimation de l'effet de la concurrence sur les dépenses des commissions scolaires.....	97

## CHAPITRE I

### INTRODUCTION

Au Québec, l'État subventionne à près de 50 % le secteur d'enseignement privé, permettant ainsi à plus d'enfants de fréquenter l'école privée en abaissant de moitié les droits de scolarité exigés des parents (Bernier, 2003). Par conséquent, le secteur d'enseignement privé occupe une place de choix sur le marché québécois de l'éducation. Selon les données du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (Québec, 2005), la part relative des élèves de niveaux primaire et secondaire inscrits au secteur d'enseignement privé était de 10,4 % en 2003-2004, le plus haut taux de fréquentation au Canada. Le tableau 1 indique que comparativement au taux de fréquentation de 9,1 % qui prévalait en 1999-2000, la part de marché du secteur privé a augmenté de 1,3 % en cinq ans. Au total, le nombre d'élèves fréquentant une école privée a augmenté de 11,2 % au cours de la même période alors que les effectifs du secteur public ont connu une baisse de 3,7 %. À la commission scolaire de Montréal, un élève sur trois fréquentait une école privée en 2003-2004.

**Tableau 1** Effectif scolaire à temps plein et à temps partiel du secteur des jeunes, selon le réseau d'enseignement et l'ordre d'enseignement, de 1999-2000 à 2003-2004

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
<b>Commissions scolaires</b>	<b>1 027 047</b>	<b>1 017 418</b>	<b>1 009 275</b>	<b>1 001 081</b>	<b>989 838</b>
Éducation préscolaire (maternelle 4 ans)	14 894	14 397	15 526	14 975	14 480
Éducation préscolaire (maternelle 5 ans)	85 053	83 073	80 006	76 421	72 223
Primaire	544 452	546 444	543 546	533 276	517 996
Secondaire	382 648	373 504	370 197	376 409	385 139
<b>Écoles gouvernementales</b>	<b>3 045</b>	<b>3 043</b>	<b>3 525</b>	<b>3 426</b>	<b>3 161</b>
Éducation préscolaire (maternelle 4 ans)	219	152	206	217	175
Éducation préscolaire (maternelle 5 ans)	252	214	256	243	237
Primaire	1 709	1 587	1 733	1 821	1 604
Secondaire	865	1 090	1 330	1 145	1 145
<b>Établissements privés</b>	<b>103 555</b>	<b>105 236</b>	<b>108 367</b>	<b>111 726</b>	<b>115 200</b>
Éducation préscolaire (maternelle 4 ans)	61	52	46	48	45
Éducation préscolaire (maternelle 5 ans)	3 918	4 010	4 362	4 303	4 372
Primaire	26 941	27 831	28 995	29 462	29 473
Secondaire	72 635	73 343	74 964	77 913	81 310
<b>Total</b>	<b>1 133 647</b>	<b>1 125 697</b>	<b>1 121 167</b>	<b>1 116 233</b>	<b>1 108 199</b>
Éducation préscolaire (maternelle 4 ans)	15 174	14 601	15 778	15 240	14 700
Éducation préscolaire (maternelle 5 ans)	89 223	87 297	84 624	80 967	76 832
Primaire	573 102	575 862	574 274	564 559	549 073
Secondaire	456 148	447 937	446 491	455 467	467 594

Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Direction des statistiques et des études quantitatives, *Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, Édition 2005, p. 49.

La récente augmentation des inscriptions au secteur d'enseignement privé est d'autant plus significative qu'elle se produit alors que l'effectif étudiant total est en décroissance au Québec. Le tableau 1 montre qu'en 1999-2000, 1 027 047 élèves fréquentaient les écoles primaires et secondaires publiques de la province. En 2003-2004, ce nombre était de 989 838, en baisse de 3,6 % par rapport à 1999-2000. Le Ministère prévoit même que ce nombre devrait atteindre 849 163 au cours de l'année scolaire 2010-2011, une baisse de 12,4 % par

rapport au niveau de 2003-2004 (Québec, 2002).

Le financement public des écoles privées est périodiquement remis en question (Bernier, 2005). Les partisans de l'arrêt du financement public des écoles privées affirment que la concurrence du secteur d'enseignement privé nuit au système d'éducation publique. Le financement public accordé aux écoles privées faciliterait l'accès des élèves issus de milieu aisé aux écoles privées. La concurrence ferait en sorte que les écoles publiques se retrouveraient avec des élèves dont les besoins seraient de plus en plus importants. Combinée à la diminution du financement causée par la perte d'élèves au profit du secteur privé, l'augmentation des besoins des élèves du secteur public aurait pour effet d'affaiblir considérablement le secteur d'éducation publique. En abolissant les subventions offertes au secteur privé, ces mêmes partisans estiment que l'on mettrait fin à l'exode des élèves vers le privé. Selon eux, l'intégration des élèves du secteur privé au système public profiterait directement aux élèves éprouvant plus de difficultés et permettrait à l'État québécois d'économiser plusieurs millions de dollars chaque année.

Si certains croient que le fait de subventionner l'école privée nuit au secteur public, d'autres adoptent une position différente en ce qui a trait à la concurrence. Par exemple, Migué et Marceau (1989) estiment que la concurrence en éducation offre des bienfaits au même titre que la concurrence dans d'autres marchés. Dans un marché parfaitement concurrentiel, la production et l'allocation des ressources se font d'une manière optimale. La concurrence force les entreprises à offrir des produits et des services qui répondent aux besoins des consommateurs au meilleur prix possible. Un producteur qui refuse de se conformer à la demande des consommateurs est rapidement évacué du marché. Cette pression incite les producteurs à être attentifs aux besoins des consommateurs et à offrir le meilleur produit au meilleur prix. Les monopoles, eux, sont associés à l'inefficacité économique et à la recherche

de rentes. En éducation, la concurrence du secteur privé entraînerait une productivité accrue qui profiterait aux élèves du secteur public. Elle inciterait les écoles à mieux répondre aux demandes des parents. En se substituant aux contrôles hiérarchiques de l'État, la concurrence occasionnerait une diminution du coût des services éducatifs et une amélioration de la performance scolaire des élèves.

Malgré le fait que la concurrence en éducation soit relativement intense au Québec, l'éducation ne représente pas un marché parfaitement concurrentiel. La concurrence du secteur privé est imparfaite, car elle touche une partie seulement des élèves inscrits au secteur public. En effet, à l'exception de quelques établissements auxquels un statut particulier a été accordé, les écoles privées qui accueillent des élèves handicapés et en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) n'ont pas droit aux sommes supplémentaires prévues par le ministère de l'Éducation pour leur venir en aide. Les commissions scolaires, elles, reçoivent des sommes additionnelles importantes pour offrir des services adaptés aux EHDAA qu'elles accueillent. Les écoles privées et les commissions scolaires sont en concurrence pour une partie des élèves seulement.

La concurrence imparfaite entre les écoles privées et les commissions scolaires risque d'avoir des conséquences importantes sur le système québécois d'éducation. Puisque les écoles publiques et privées sont en concurrence pour les élèves réguliers seulement, on peut supposer que plus la concurrence du privé est forte, plus la portion d'EHDAA dans le réseau public risque d'être élevée en raison de l'exode des élèves réguliers. Il est donc possible que la concurrence ait un effet positif sur la performance des élèves du secteur public lorsque le taux d'élèves inscrits au privé est faible ou modéré et que, lorsqu'il est élevé, la concurrence ait un effet négatif sur la performance des élèves du public.



Au cours des dix dernières années, plusieurs chercheurs se sont intéressés aux effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur le secteur public (Dee, 2005; Sandström et Bergström, 2005; Greene et Kang, 2004; Hoxby, 2002; Jepsen, 2002; Sander, 1999; Dee, 1998; Arum, 1996; Newmark, 1995; Hoxby 1994; Couch, Shughart et Williams, 1993). Toutefois, les études effectuées reposent en grande majorité sur des données américaines et peu d'États américains favorisent le libre choix de l'école en finançant les parents qui choisissent le secteur d'enseignement privé. Pour l'ensemble du pays, le pourcentage d'élèves inscrits au secteur privé est d'environ 10 % (Broughman et Pugh, 2004) et les parents qui choisissent l'école privée doivent assumer seuls les droits de scolarité élevés exigés par celle-ci. Il existe bien des systèmes de bons d'études (*vouchers*) dans certains États comme la Floride et le Minnesota, mais ils sont peu répandus et sont en vigueur depuis quelques années seulement. De plus, les systèmes de bons d'études américains sont sélectifs et habituellement restreints aux familles dont les revenus sont inférieurs à un seuil prédéterminé. Ils offrent aux parents de milieu défavorisé la possibilité d'inscrire leur enfant dans une école privée qui leur serait autrement inaccessible (West, 1997).

Au Québec, l'intensité de la concurrence du secteur d'enseignement privé est sensiblement la même qu'aux États-Unis. Par contre, contrairement aux systèmes américains de bons d'études, l'aide financière accordée aux écoles privées québécoises est universelle et existe depuis près d'un demi-siècle (West, 1997). Les bons d'études universels sont offerts à tous les parents qui choisissent d'inscrire leur enfant à l'école privée. Toutes les écoles privées se voient accordé un montant identique par enfant qui correspond à environ 50 % du financement accordé aux écoles publiques pour chaque élève qu'elles accueillent. En contrepartie, les écoles privées s'engagent à ne pas exiger des parents des droits de scolarité supérieurs au montant qu'elles reçoivent du Ministère. Ainsi, pour recevoir de l'argent public,

les écoles privées québécoises sont contraintes à fonctionner avec des budgets similaires, voire légèrement inférieurs, à ceux attribués aux écoles publiques. Contrairement à leurs contreparties américaines, les écoles privées québécoises sont contraintes à respecter le programme éducatif du Ministère, à utiliser les manuels d'enseignement approuvés par le Ministère et à embaucher du personnel enseignant détenteur du permis d'enseigner au même titre que les écoles publiques. En somme, même s'il existe bien des études américaines sur le sujet, le contexte dans lequel elles sont effectuées est si différent du contexte québécois que leurs résultats sont difficilement généralisables au Québec.

La concurrence en éducation continue de susciter beaucoup d'intérêt au Québec et soulève plusieurs questions. Ces questions interpellent non seulement les parents et les acteurs du monde scolaire mais aussi les décideurs publics. En dépit de l'intérêt soutenu que suscitent le financement public des écoles privées et la concurrence qui en découle, aucune étude n'a encore tenté de déterminer précisément quels sont les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur le secteur public au Québec.

L'objectif de la présente recherche consiste à étudier les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur les commissions scolaires francophones du Québec. D'abord, nous tenterons de déterminer quel est l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la productivité des commissions scolaires. Ensuite, nous essaierons de comprendre comment les contraintes imposées par la concurrence affectent la productivité des écoles.

Le chapitre II recense les études qui traitent des effets de la concurrence du secteur privé sur le secteur public. Le chapitre III présente les principales théories de la bureaucratie. À partir de ces théories, nous tenterons de comprendre, au chapitre IV, comment la concurrence affecte le partage de la rente entre les principales parties prenantes de l'éducation. Le

chapitre V expose la méthodologie de la présente étude et le chapitre VI, les résultats obtenus. Finalement, le chapitre VII reprend les principales conclusions et discute de leurs implications dans les théories de la bureaucratie et les politiques publiques d'éducation.



## CHAPITRE II

### LA PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE SUR LES EFFETS DE LA CONCURRENCE EN ÉDUCATION

Quelques articles recensent les études qui s'intéressent à la question de la concurrence en éducation (Bélisle, Belzile et Gagné, 2005, Teske et Schneider, 2001; Peterson, 1998; Cohn, 1997; Moe, 1995). Les études recensées se déclinent généralement en deux catégories : celles qui étudient les formes traditionnelles de concurrence et celles qui étudient les nouvelles formes de concurrence. Dans la première catégorie, on trouve toutes les études qui s'intéressent aux effets de la concurrence entre les écoles publiques ainsi que celles qui traitent des effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur les écoles publiques. Dans la seconde, on trouve toutes les études qui portent sur les effets des systèmes de bons d'études (*vouchers*) et des écoles à charte (*charter schools*) sur le secteur d'enseignement public. Aux fins de la présente étude, nous recensons seulement les études qui portent sur les effets des formes traditionnelles de concurrence sur le secteur d'enseignement public. Plus précisément, nous nous intéresserons à l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la productivité, la performance et les dépenses du secteur public.

## 2.1 L'effet sur la productivité du secteur public

Selon le tableau 2, Hoxby (2002) aborde la question de l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la productivité des écoles publiques. Selon elle, la productivité se mesure en termes de performance par dollar dépensé en éducation. Elle estime l'effet de la concurrence sur la productivité des écoles au moyen de deux modèles MC2E. Le premier utilise les résultats des élèves aux examens standardisés comme variable dépendante (le numérateur de la productivité) et le second, les dépenses par élève (le dénominateur de la productivité) afin d'estimer, de manière indirecte, les effets de la concurrence sur la productivité en éducation. Ses résultats montrent que la concurrence a un effet positif significatif sur la performance des élèves et un effet positif faible et non significatif sur les dépenses par élève. Elle conclut que l'effet de la concurrence du privé sur la productivité des écoles publiques est réel et qu'il est causé uniquement par une amélioration de la performance des élèves.

## 2.2 L'effet sur la performance du secteur public

Couch, Shughart et Williams (1993) ont été parmi les premiers chercheurs à étudier la question de l'effet de la concurrence du secteur privé sur la performance des écoles publiques. Leur article publié dans la revue *Public Choice* a été l'élément déclencheur qui a mené à la production de plusieurs études sur ce sujet. Dans leur article, ils utilisent les résultats moyens des élèves de 100 comtés de la Caroline du Nord à l'examen standardisé d'algèbre I, pour l'année 1985-1986, afin de vérifier l'effet de la concurrence du privé sur la performance des élèves inscrits au secteur public. Outre le pourcentage d'élèves inscrits au secteur privé,

les auteurs tentent d'expliquer la performance des élèves du secteur public à l'examen d'algèbre à l'aide de plusieurs variables indépendantes : le pourcentage d'élèves de race noire, le pourcentage d'élèves dont les parents n'ont pas de diplôme d'études secondaires, les dépenses totales par élève, le pourcentage de familles pauvres et la densité de la population du comté. Leurs résultats montrent que, pour chaque augmentation de 1 % de la part de marché du secteur privé, les résultats des élèves du secteur public augmentent de 0,08 écart-type.

Newmark (1995) critique les résultats obtenus par Couch, Shughart et Williams (1993). En utilisant les mêmes données, il montre que, lorsque la même analyse est effectuée avec les résultats aux examens de géométrie, d'algèbre II, d'anglais, d'histoire, de biologie, de chimie et de physique séparément ou tous ensemble, l'effet de la concurrence du secteur privé n'est pas toujours significatif. En fait, dans certains cas, les résultats sont même négatifs, quoique non significatifs.

D'autres études soutiennent la thèse de l'effet positif de la concurrence du secteur privé sur la performance du secteur public. Parmi toutes les études produites sur cette question à ce jour, aucune n'a eu l'impact de celles réalisées par Caroline Minter Hoxby au sein de la communauté scientifique. Alors que les études précédentes utilisaient des données agrégées, Hoxby (1994) utilise une riche base de données au niveau des élèves. En plus de s'appuyer sur une importante base de données qui contient de l'information sur plus de 10 000 sujets répartis dans des agglomérations urbaines qui couvrent l'ensemble du territoire américain, elle a

également recours à un modèle de régression MC2E afin d'éviter un possible problème d'endogénéité de la performance des écoles publiques.

Le modèle des moindres carrés ordinaires (MCO) repose sur l'hypothèse que le terme d'erreur de la variable dépendante n'est pas corrélé avec la ou les variable(s) indépendante(s). Lorsque ce n'est pas le cas, par exemple lorsque la variable dépendante influence la variable indépendante, le modèle MCO ne peut plus fournir une estimation optimale des paramètres de la régression. Le modèle MC2E utilise des variables instrumentales qui ne sont pas corrélées avec la variable dépendante pour composer une mesure estimée de la variable indépendante jugée problématique (la première étape) et ensuite l'utiliser pour estimer l'effet des variables indépendantes sur la variable dépendante (la deuxième étape). Comme les estimations résultantes reposent sur des variables indépendantes qui ne sont pas corrélées avec la variable dépendante du modèle, on obtient une estimation plus juste du modèle en théorie.

Selon Hoxby (1994), la performance des écoles publiques pourrait être corrélée avec la concurrence du secteur privé. Les écoles privées risquent de se retrouver en plus forte concentration dans les régions où la performance des écoles publiques est faible. Ainsi, la performance des écoles publiques pourrait expliquer la concurrence des écoles privées, ce qui fait que le postulat du modèle MCO est violé. Pour remédier à cette situation, elle utilise le pourcentage de la population catholique de la région comme variable instrumentale d'un modèle MC2E. Pour des raisons historiques, les écoles privées sont présentes surtout dans les régions



où les catholiques représentent un fort pourcentage de la population aux États-Unis. Cette variable convient parfaitement aux exigences du modèle MC2E puisqu'elle est fortement corrélée avec le pourcentage d'élèves inscrits au secteur privé et qu'elle est faiblement corrélée avec la performance des élèves.

L'étude de Hoxby (1994) se démarque également des études précédentes par le fait qu'elle a recours à plus d'une mesure de la performance. En plus d'utiliser la performance des élèves à des examens standardisés, elle utilise la poursuite des études et le salaire de l'individu à 24 ans comme variables dépendantes. Ses résultats montrent qu'en contrôlant pour un ensemble de facteurs socioéconomiques, une augmentation de 10 % du nombre d'inscriptions au secteur privé a pour effet d'augmenter de 2 rangs centiles les résultats des élèves au *Armed Force Qualifying Test (AFQT)*, de 0,9 année la scolarité des individus et de 6 % leur salaire à l'âge de 24 ans. Une étude similaire à celle de 1994 (Hoxby, 2002), effectuée avec des données agrégées, a pour sa part montré qu'une hausse de 10 % du nombre d'élèves inscrits au secteur privé augmente de 2,5 et 2,7 rangs centiles les résultats d'élèves de 8<sup>e</sup> année aux épreuves de lecture et de mathématiques, respectivement, et de 3,4 et 3,7 rangs, respectivement, pour les élèves de 12<sup>e</sup> année.

**Tableau 2** Les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur le secteur public

Auteur(s)	Type de modèle		Variable dépendante	Effet
	MCO/ MC2E	Linéaire/ Non linéaire		
Couch, Shughart et Williams (1993)	MCO	Linéaire	Résultats examens standardisés	Positif
Hoxby (1994)	MC2E	Linéaire	Résultats examens standardisés	Positif
			Poursuite des études	Positif
			Salaire de l'individu à 24 ans	Positif
Newmark (1995)	MCO	Linéaire	Résultats examens standardisés	Nul
Arum (1996)	MCO	Linéaire	Résultats examens standardisés	Positif
Dee (1998)	MCO	Non linéaire	Taux de diplomation	Nul
	MC2E	Non linéaire	Taux de diplomation	Positif
Sander (1999)	MCO	Linéaire	Résultats examens standardisés	Nul
			Taux de diplomation	Nul
			Participation examens sortie	Nul
	MC2E	Linéaire	Résultats examens standardisés	Nul
			Taux de diplomation	Nul
			Participation examens sortie	Nul
Jepsen (2002)	MCO	Linéaire	Résultats examens standardisés	Nul
			Taux de diplomation	Nul
			Poursuite études supérieures	Nul
	MC2E	Linéaire	Résultats examens standardisés	Nul
			Taux de diplomation	Nul
			Poursuite études supérieures	Nul
Hoxby (2002)	MC2E	Linéaire	Résultats examens standardisés	Positif
			Dépenses par élève	Nul
Greene et Kang (2004)	MC2E	Non linéaire	Résultats examens standardisés	Positif
			Taux de réussite	Positif
			Taux de décrochage	Négatif
			Dépenses non instructionnelles	Négatif
Sandström et Bergström (2005)	MC2E	Linéaire	Résultats examens standardisés	Positifs
Dee (2005)	MC2E	Non linéaire	Dépenses non instructionnelles	Négatif
			Dépenses instructionnelles	Positif

Arum (1996) utilise aussi des données au niveau des élèves pour l'ensemble des États-Unis afin de vérifier l'effet de la concurrence du privé sur la performance des élèves du public. Plutôt que d'utiliser un MC2E, il utilise un modèle de régression à niveaux multiples pour vérifier ses hypothèses. Les résultats obtenus avec ce modèle indiquent que la concurrence du secteur privé a un effet positif sur la performance des élèves du secteur public de 12<sup>e</sup> année aux examens standardisés. L'auteur essaie également plusieurs autres modèles. Il est intéressant de noter que, lorsqu'il contrôle le ratio maître/élèves, les résultats demeurent positifs, mais ils sont moins importants et non significatifs. Cela montre l'importance d'inclure des mesures des intrants de la fonction de production scolaire dans les modèles qui servent à mesurer l'effet de la concurrence du privé sur la performance des élèves du public.

Dee (1998) constate pour sa part que les études qui s'intéressent à l'effet de la concurrence du secteur privé sur la performance du secteur public présentent des résultats contradictoires. Selon lui, le type de modèle utilisé pourrait expliquer en partie ces inconsistances. Il suggère que l'omission de variables explicatives et la possibilité d'endogénéité de la performance des écoles publiques peuvent avoir des effets contraires sur les résultats obtenus à l'aide de différents modèles statistiques. Dans un premier temps, l'omission de variables explicatives pourrait avoir pour conséquence de surestimer l'effet de la concurrence. Dans un second temps, l'endogénéité de la performance des écoles publiques pourrait avoir pour conséquence de sous-estimer l'effet de la concurrence parce que les écoles publiques performantes peuvent diminuer la demande pour l'école privée. Grâce à

une banque de données regroupant des données au niveau du district pour 18 États américains, il étudie l'effet du choix du modèle statistique sur les effets de la concurrence du privé.

Les analyses de Dee (1998) suggèrent que l'effet positif de la concurrence dans les modèles moindres carrés ordinaires (MCO) est souvent annulé par l'ajout de variables explicatives de nature socioéconomique. Les résultats qu'il obtient à l'aide de son modèle MCO montrent que la concurrence du secteur privé n'a pas d'effet significatif sur le taux de diplomation au secteur public lorsque des variables relatives à l'éducation des parents, au revenu familial médian et au niveau de dépenses des districts scolaires sont incluses dans le modèle. Pourtant, avant leur introduction dans le modèle, les résultats obtenus étaient positifs et significatifs. Selon lui, il faut interpréter avec prudence les résultats positifs obtenus à l'aide de modèles MCO puisqu'ils pourraient refléter une erreur de spécification plutôt qu'un réel effet de la concurrence. Par contre, les résultats qu'il obtient avec son modèle MC2E sont positifs. Comme Hoxby (1994), il utilise le pourcentage de catholiques comme variable instrumentale. Ses analyses montrent qu'une augmentation d'un écart-type de la proportion d'élèves inscrits au privé améliore d'au moins 1,7 % le taux de diplomation des élèves du secteur public. S'appuyant sur la supériorité théorique du modèle MC2E, il conclut que la concurrence a un effet positif sur la performance du secteur public et qu'il est préférable d'avoir recours au modèle MC2E pour ne pas en sous-estimer l'effet en raison de l'endogénéité de la performance du secteur public.

Sander (1999) étudie les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la performance du secteur public. Il utilise aussi un modèle MCO et un modèle MC2E pour estimer l'effet de la concurrence. Pour le modèle MC2E, il utilise lui aussi le pourcentage de catholiques comme variable instrumentale. Son étude couvre l'ensemble des districts scolaires de l'État d'Illinois pour l'année 1996 et a la particularité d'inclure la densité de la population comme variable indépendante. Comme Dee (1998), il n'obtient aucun résultat positif significatif avec le modèle MCO. Contrairement à ce dernier, il n'obtient pas de résultat positif significatif avec le modèle MC2E non plus. Il conclut que, peu importe la mesure de la performance ou le modèle retenu, la concurrence du privé n'a pas d'effet sur la performance du public en Illinois.

Jepsen (2002) s'intéresse aussi à la disparité des résultats observés entre les études portant sur les effets de la concurrence. Comme Dee (1998), ses analyses visent non seulement à déterminer l'effet de la concurrence du privé, mais aussi à comprendre l'effet du choix des données, du niveau d'agrégation de la variable concurrence et du choix du modèle (MCO ou MC2E) sur les résultats observés. Il effectue plusieurs combinaisons et conclut que le choix de la mesure de la performance et le choix du modèle statistique ont des effets importants sur l'effet de la concurrence. La concurrence a un effet positif significatif sur la poursuite d'études supérieures, mesuré par le nombre d'années de scolarité, mais un effet non significatif sur les autres variables dépendantes étudiées (résultats aux examens standardisés et taux de diplomation). Les résultats obtenus avec un modèle MCO sont généralement nuls et non significatifs et ceux obtenus grâce à

un modèle MC2E sont parfois positifs et significatifs. Notons que, comme Hoxby (1994) et Dee (1998), il utilise le pourcentage de catholiques comme variable instrumentale dans son modèle MC2E. En dépit du fait qu'il observe un effet positif et significatif de la concurrence dans certaines circonstances, il conclut qu'en raison d'un manque de consistance dans les résultats de ses analyses, la concurrence du secteur privé, mesurée par le pourcentage d'élèves inscrits au secteur privé, n'a pas d'effet positif clair sur la performance des élèves du public.

Greene et Kang (2004) abordent quant à eux la question sous un angle nouveau. Jusqu'à ce moment, tous les modèles développés posaient l'hypothèse que l'effet de la concurrence du secteur privé était linéaire. Personne n'avait encore vérifié l'hypothèse selon laquelle la concurrence pouvait avoir un effet positif sur la performance des élèves des écoles publiques jusqu'à un certain point, mais que, passé ce seuil, elle pouvait avoir un effet négatif sur la performance des élèves du public. En effet, en attirant les meilleurs élèves, il est possible que les écoles privées laissent au secteur public des élèves issus de milieux socioéconomiques moins favorisés. Greene et Kang (2004) utilisent une fonction quadratique pour vérifier l'effet de la concurrence du secteur privé. Comme leurs prédécesseurs (Hoxby, 1994; Dee, 1998; Jepsen, 2002), ils utilisent la proportion de catholiques comme variable instrumentale. Les résultats de leur modèle MC2E confirment l'hypothèse selon laquelle la concurrence du secteur privé a initialement un effet positif sur la performance des élèves du secteur public, mais qu'une fois que la proportion d'élèves inscrits au secteur privé dépasse un certain seuil, elle a un effet négatif. Dans le cas des résultats aux examens standardisés, ce seuil est de

7,6 %, ce qui correspond environ au pourcentage moyen d'élèves inscrits au secteur privé dans la population étudiée.

L'utilisation d'une modèle MC2E nécessite une variable instrumentale fortement corrélée avec la concurrence et faiblement corrélée avec la performance des élèves du secteur public. Aux États-Unis, toutes les études ont recours au pourcentage de catholiques. Toutefois, il s'agit d'une variable instrumentale qui semble être peu valable dans d'autres systèmes d'éducation. Sandström et Bergström (2005) utilisent aussi un modèle MC2E pour estimer l'effet de la concurrence en Suède. Pour ce faire, ils utilisent une variable instrumentale différente de celle utilisée dans les études précédentes, mais qui rencontre néanmoins les exigences théoriques de la méthode MC2E : la propension des municipalités à recourir à la sous-traitance au secteur privé pour dispenser les services publics. Selon les auteurs, cette variable est fortement corrélée avec la présence du secteur privé en éducation, mais faiblement corrélée avec la performance des écoles publiques. Leurs analyses montrent que la concurrence des écoles indépendantes a un effet positif sur la performance des élèves du secteur public aux examens standardisés suédois.

### 2.3 L'effet sur les dépenses du secteur public

Comparativement aux nombreuses études préoccupées par l'effet sur la performance, peu d'études se sont intéressées à l'effet de la concurrence du secteur privé sur les dépenses du secteur public. La concurrence du secteur privé favoriserait la productivité des écoles publiques en améliorant la performance des

élèves et/ou en diminuant le coût des services éducatifs. Cela implique que les administrateurs scolaires, à l'image des administrateurs qui évoluent sur le marché privé, trouvent des façons plus efficaces de produire les services et qu'ils privilégient les dépenses qui contribuent à l'atteinte du plus haut niveau de performance.

Anderson, Shughart et Tollison (1991) ont apporté un éclairage nouveau à l'étude de l'effet de la concurrence sur les choix budgétaires des administrateurs scolaires. En utilisant les résultats d'examens d'entrée aux collèges nationaux (SAT et ACT), ils expliquent la performance des élèves et le taux de diplomation à l'aide des dépenses par élève, du pourcentage d'élèves diplômés qui se présentent aux examens, de la présence de programmes de formation pour les enseignants en service, des incitatifs à la performance pour les enseignants et d'un ensemble de facteurs socioéconomiques. Ils trouvent que les dépenses d'enseignement ont un effet positif sur les résultats et que les dépenses non instructionnelles ont un effet négatif.

Bien qu'ils n'étudient pas directement les effets de la concurrence sur les dépenses, les auteurs soulèvent néanmoins une question importante : est-ce que les administrateurs scolaires pourraient faire des choix budgétaires inefficients parce que cette situation reflète un équilibre du marché politique et que le fait de changer les budgets change nécessairement la structure des coûts politiques? Un tel comportement de la part des administrateurs scolaires pourrait expliquer, en



théorie du moins, les effets de la concurrence sur les choix budgétaires des administrateurs scolaires parce qu'elle modifie la structure des coûts politiques.

Greene et Kang (2004) étudient les effets de la concurrence du secteur privé en analysant ses effets sur les dépenses instructionnelles et non instructionnelles des administrateurs scolaires. Ils utilisent une vaste base de données sur les districts scolaires de l'État de New York et un modèle MC2E pour vérifier s'il existe un niveau de concurrence optimal. Ils tentent de déterminer s'il est possible, lorsque le pourcentage d'élèves inscrits est nul et qu'il augmente en raison de l'ouverture d'écoles privées, que la concurrence entraîne une amélioration de la performance du secteur public. Toutefois, une fois le niveau optimal de concurrence atteint, il se peut que l'effet de la concurrence devienne négatif parce que les écoles privées drainent les meilleurs élèves du secteur public.

Leurs résultats montrent que les dépenses non instructionnelles ont initialement un effet positif, mais que, passé 9,6 % d'élèves inscrits au secteur privé, l'effet de la concurrence devient négatif. Puisque la moyenne de fréquentation du secteur privé est de 7,3 % et le maximum de 22,7 %, les auteurs concluent que la concurrence a généralement un effet négatif sur les dépenses non instructionnelles alors que la concurrence entre écoles publiques aurait plutôt un effet positif non significatif. De plus, il arrive même que les dépenses instructionnelles soient occasionnellement associées de façon négative à la performance. Ces résultats suggèrent que les administrateurs scolaires ont parfois des comportements qui influencent les choix budgétaires et qui les forcent à adopter des budgets qui ne

servent pas les intérêts des élèves. Les auteurs affirment par contre qu'une répartition des dépenses plus précise que celle retenue (instructionnelle/non instructionnelle) pourrait aider à mieux comprendre ce phénomène.

Dee (2005) analyse aussi les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur les dépenses des administrations scolaires. D'abord, il étudie les effets de la concurrence sur les choix budgétaires des administrateurs scolaires à l'aide du modèle de préférence des dépenses (*Expense Preference Model*) de Williamson (1964). Selon lui, si les administrateurs scolaires ont des préférences quant aux dépenses de leur organisation, la concurrence du secteur privé devrait limiter la capacité des administrateurs scolaires à dépenser « hors de la classe ». Ensuite, il centre son attention sur la relation entre les dépenses en éducation et la performance des élèves. Comme Greene et Kang (2004), il utilise un modèle MC2E pour vérifier les deux hypothèses.

Les résultats montrent que la concurrence a une influence sur les dépenses des administrateurs scolaires en réduisant les dépenses non instructionnelles, d'une part, et que les dépenses instructionnelles améliorent la performance scolaire, d'autre part. Ses analyses indiquent aussi que l'utilisation d'un modèle MCO sous-estime considérablement l'ampleur de ces effets et que l'effet de la concurrence sur l'allocation des ressources est non linéaire. En effet, il observe que, lorsque la concurrence est faible, une augmentation de la part de marché du secteur privé a pour effet d'augmenter les dépenses non instructionnelles. Une fois que la proportion d'élèves inscrits au privé atteint 12 %, la tendance se renverse et

la concurrence diminue les dépenses non instructionnelles. Pour expliquer ces résultats, il affirme que les dépenses non instructionnelles sont relativement fixes et qu'un niveau de concurrence bas est moins susceptible de changer le comportement des administrateurs scolaires comme le prévoit le modèle de préférence des dépenses. Ainsi, la mauvaise utilisation des ressources peut représenter un point d'équilibre en l'absence de concurrence forte.

En somme, on peut dégager des conclusions intéressantes de la recension des études portant sur les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur le secteur public. Premièrement, en ce qui concerne l'effet de la concurrence sur les dépenses du secteur public, on constate que seule Hoxby (2002) aborde la question de l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la productivité des écoles publiques. Ses résultats montrent que la concurrence a un effet positif significatif sur la performance des élèves et un effet positif faible et non significatif sur les dépenses par élève. Elle conclut que l'effet de la concurrence du privé sur la productivité des écoles publiques est bien réel et uniquement attribuable à l'amélioration de la performance des élèves.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la performance du secteur public, on note qu'il n'y a pas de consensus dans la communauté scientifique à ce sujet. Certaines études rapportent des effets positifs (;Greene et Kang, 2004; Sandström et Bergström, 2005; Hoxby, 2002; Dee, 1998; Arum, 1996; Hoxby, 1994; Couch, Shughart et Williams, 1993), d'autres, des effets nuls (Jepsen, 2002; Sander, 1999;Newmark,

1995). Par contre, il est important de noter qu'aucune des études recensées ne rapporte d'effet négatif significatif. Cela voudrait dire que la concurrence risque, au mieux, d'avoir un effet positif sur la performance et, au pire, de n'avoir aucun effet significatif.

On constate également que le choix de la mesure de la performance ne semble pas avoir d'effet significatif sur les résultats obtenus par les chercheurs. Greene et Kang (2004), Jepsen (2002) et Couch, Shughart et Williams (1993) obtiennent des résultats différents selon la mesure de la performance utilisée mais, dans l'ensemble, aucune mesure de la performance ne semble être associée positivement ou négativement à la concurrence. On note également qu'en plus des résultats aux examens standardisés, les chercheurs utilisent souvent le taux de diplomation et le taux de réussite des élèves comme mesures de la performance.

Les études recensées nous apprennent aussi que les résultats varient en fonction du type de modèle utilisé. L'omission de variables explicatives importantes pourrait conduire à surestimer l'effet de la concurrence (Dee, 1998). L'effet positif de la concurrence dans les modèles moindres carrés ordinaires (MCO) est souvent annulé par l'ajout de variables explicatives de nature socioéconomique. Arum (1996) souligne quant à lui l'importance d'inclure des mesures d'intrants de la fonction de production scolaire dans les modèles qui servent à mesurer l'effet de la concurrence du privé sur la performance des élèves du public. Aussi, on constate que l'utilisation d'un modèle MCO tend à sous-estimer l'effet de la concurrence parce que la performance des écoles publiques a un effet sur la

demande pour l'enseignement privé. Les modèles MC2E semblent pallier ce problème, mais nécessitent le recours à une variable instrumentale fortement corrélée avec la concurrence et faiblement corrélée avec la performance des élèves du secteur public. Aux États-Unis, tous les chercheurs (Dee, 2005; Greene et Kang, 2004; Hoxby 2002; Jepsen, 2002; Sander, 1999; Dee, 1998; Hoxby, 1994) utilisent le pourcentage de catholiques comme variable instrumentale. Ailleurs, on a eu recours à d'autres variables instrumentales comme en témoigne l'article de Sandström et Bergström (2005).

L'effet de la concurrence peut également être non linéaire. Il est donc possible qu'en attirant les meilleurs élèves, les écoles privées laissent au secteur public davantage d'élèves issus de milieux socioéconomiques moins favorisés. Greene et Kang (2004) corroborent cette hypothèse et montrent que la concurrence du privé a initialement un effet positif sur la performance des élèves du secteur public, mais qu'une fois que la proportion d'élèves inscrits au secteur privé dépasse 7,6 %, elle a un effet négatif.

Troisièmement, en ce qui concerne l'effet de la concurrence du secteur privé sur les dépenses du secteur public, on peut conclure que, si les administrateurs scolaires ont des préférences quant aux dépenses de leur organisation, la concurrence du secteur privé semble limiter leur capacité à dépenser « hors de la classe ». Les articles de Dee (2005) et de Greene et Kang (2004) indiquent que la concurrence a un effet sur les dépenses des administrateurs scolaires : elle réduit les dépenses non instructionnelles et augmente les dépenses instructionnelles. Ces

deux études montrent également que les dépenses instructionnelles améliorent la performance scolaire, alors que les dépenses non instructionnelles ont l'effet contraire. Ces effets peuvent également être non linéaires.

La séparation des dépenses en deux catégories (instructionnelles ou non instructionnelles) gagnerait à être plus fine puisqu'elle ne permet pas de savoir précisément quelles dépenses procurent des bénéfices non pécuniaires aux administrateurs scolaires. On devine que l'hypothèse des chercheurs est que les dépenses discrétionnaires sont comprises dans les dépenses non instructionnelles, mais des catégories de dépenses plus précises permettraient certainement de mieux comprendre comment s'exprime le réel pouvoir discrétionnaire des administrateurs scolaires.

Busch (2002) estime qu'il est très difficile de découvrir le niveau réel de pouvoir discrétionnaire dont dispose un bureaucrate grâce à la méthode des comptes publics. L'obstacle le plus important consiste à distinguer, à partir des comptes publics, les dépenses qui contribuent directement au bien-être du bureaucrate de celles qui contribuent indirectement à son bien-être en bénéficiant à d'autres parties prenantes. Selon lui, le bureaucrate peut, par exemple, utiliser son pouvoir discrétionnaire pour aménager son bureau ou acheter de l'équipement de bureau dont il n'a pas réellement besoin. Dans les deux cas, il bénéficie directement des dépenses engagées. Le bureaucrate peut aussi utiliser son pouvoir discrétionnaire pour embaucher une nouvelle adjointe administrative, en attribuant des augmentations de salaire aux employés de soutien et aux enseignants ou encore en

mettant sur pied un programme éducatif particulier pour satisfaire à la demande des parents les plus exigeants. Dans tous les cas, il ne bénéficie pas directement des dépenses effectuées. Par contre, il obtient en retour le support des autres parties prenantes impliquées dans la production ou la consommation du service public dont il a la responsabilité. Pour contourner ce problème, Busch suggère d'utiliser des indicateurs financiers qui permettent de mesurer les changements relatifs de postes budgétaires qui touchent les plus importantes parties prenantes en plus de ceux qui touchent directement le bureaucrate.

Enfin, les hypothèses relatives à l'effet de la concurrence du secteur privé sur les choix budgétaires du secteur public ne sont pas issues des théories de la bureaucratie. Le modèle de Dee (2005) s'inspire du modèle de préférence des dépenses de Williamson (1964), mais il s'agit d'un modèle conçu à l'origine pour l'étude des organisations privées. Pourtant, aux États-Unis comme au Canada, la gestion du secteur public se fait par l'entremise d'organisations bureaucratiques. Il serait plus approprié de déduire des hypothèses sur le comportement des administrateurs scolaires à partir de théories de la bureaucratie.





## CHAPITRE III

### LES THÉORIES DE LA BUREAUCRATIE COMME CADRE D'ANALYSE

Au chapitre II, nous avons vu que l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la performance du secteur public a été étudié à plusieurs reprises, particulièrement aux États-Unis. Par contre, les études qui portent sur l'effet de la concurrence du secteur privé sur la productivité et les choix budgétaires du secteur public sont peu nombreuses. De plus, les hypothèses des études recensées proviennent de modèles théoriques qui ne sont pas conçus en fonction des particularités de la production publique. Dans le chapitre qui suit, nous présenterons les principales théories de la bureaucratie. Nous verrons également comment la concurrence influence la production publique ainsi que les hypothèses qui découlent des théories de la bureaucratie.

#### 3.1 La maximisation du budget

Dans *Bureaucracy and Representative Government*, Niskanen (1971) a été le premier à tenter de développer un modèle de l'offre publique selon les prémisses de l'économie. Il commence par définir ce qu'est un bureau. Il le décrit comme une organisation sans but lucratif qui est financée par une appropriation périodique ou grâce à des subventions de l'État. Deux caractéristiques sous-tendent cette définition : 1) les propriétaires et les employés de ces organisations ne peuvent s'approprier, en partie ou en totalité, les revenus nets sous forme de

salaire, et 2) une partie importante des revenus de l'organisation provient de sources autres que la vente d'un produit ou d'un service à un prix par unité.

Ensuite, Niskanen développe un modèle de la production publique. Son modèle de maximisation du budget repose sur deux postulats. Premièrement, le bureaucrate tente de maximiser son budget. Selon lui, cela s'explique par le fait que le salaire, le prestige et le pouvoir des bureaucrates sont directement liés à l'ampleur du budget qu'ils administrent. La pression des subordonnés et des comités exécutifs et législatifs pour l'augmentation des budgets renforce cette propension à l'augmentation des budgets de la même manière que la concurrence assure la survie de firmes qui maximisent les profits. Deuxièmement, le modèle postule que les bureaucrates sont des monopoleurs et qu'ils obtiennent toujours des politiciens le budget demandé, à condition que le budget demandé n'excède pas la valeur totale accordée par les citoyens aux services qu'ils obtiennent en retour de leurs taxes et impôts. Le modèle suppose donc que le bureaucrate connaît parfaitement les préférences du politicien et que ce dernier n'a pas l'expertise, le temps et l'information nécessaires pour déterminer avec précision les véritables coûts de production du bureau. L'asymétrie de l'information permet ainsi au bureaucrate de tromper le politicien en alléguant que les coûts des services publics sont plus élevés qu'ils ne le sont en réalité et/ou en ayant recours à des moyens de production coûteux avec un coût marginal décroissant. Quant au mandant politique, son rôle est passif : il se résume à accepter ou à rejeter les budgets proposés par le bureaucrate.

Par souci de simplicité, Niskanen pose l'hypothèse que les fonctions de demande et de coûts sont linéaires. Ainsi, dans le modèle de maximisation du budget, le budget total ( $BT$ ) attribué au bureaucrate par le mandant politique en retour d'un certain niveau d'output ( $Q$ ) s'exprime comme suit :

$$BT = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b}.$$

Comme le budget dépend du niveau d'output perçu par le mandant politique, ce dernier détermine le montant d'argent qu'il y consacre en fonction des bénéfices attendus pour le votant médian. Le budget peut aussi être interprété comme le prix maximum par unité d'output que le politicien est prêt à consentir au bureaucrate en retour d'un niveau de service donné. Le budget et les bénéfices qu'il procure au votant médian croissent avec le niveau d'output, mais à un rythme décroissant, comme c'est le cas des biens de consommation normaux.

Les bureaucrates tentent d'accroître leur budget en faisant pression sur le mandant politique pour qu'il accepte d'augmenter la quantité de services produits. La quantité proposée par le bureaucrate est contrainte par le coût total ( $CT$ ) rattaché à chaque niveau d'output :

$$CT = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q.$$

La fonction de coût indique que les coûts de production des bureaux augmentent à un rythme croissant. Le bureaucrate détient cependant un avantage important par rapport au politicien puisque lui seul connaît les coûts réels de production du

service public. Le politicien dépend de l'information que le bureau lui fournit et il est contraint par le problème de mesure de la performance inhérent à la production publique.

À partir de ces deux fonctions, le bureaucrate tente de maximiser son budget. Toutefois, il est contraint par le fait que le budget obtenu couvre au moins entièrement les coûts de production :

$$BT \geq CT .$$

C'est cette contrainte budgétaire qui complète le modèle de maximisation du budget.

La maximisation de la fonction budgétaire ( $BT$ ) donne un output maximal qui se situe dans la région contrainte par la demande  $Q = \frac{a}{2b}$ . En ajoutant la contrainte budgétaire  $BT \geq CT$ , on obtient l'output maximal dans la région contrainte par le budget  $Q = \frac{a-c}{b+d}$ . Ces deux niveaux d'output sont identiques quand  $a = \frac{2bc}{b-d}$ .

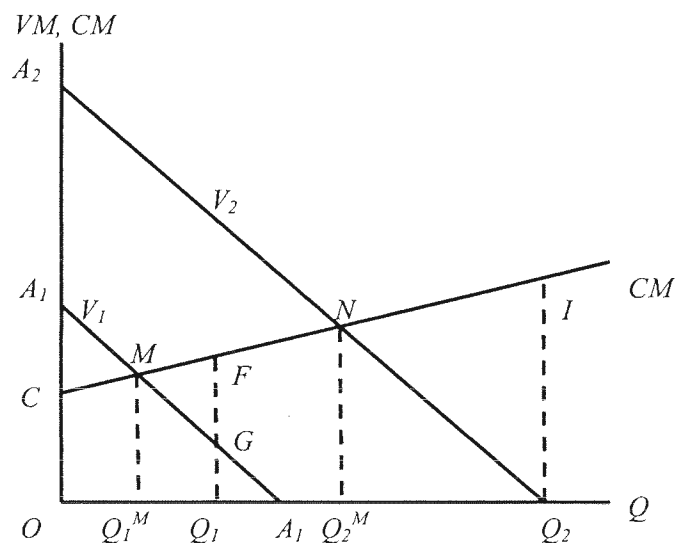
En somme, pour le bureau élémentaire décrit par Niskanen, il existe deux niveaux d'équilibre de  $Q$  soit :

$$Q = \frac{a-c}{b+d} \text{ si } a < \frac{2bc}{b-d}$$

et

$$Q = \frac{a}{2b} \text{ si } a \geq \frac{2bc}{b-d} .$$

La figure 1 illustre bien les différences entre ces deux niveaux d'output.  $V_1$  et  $V_2$  représentent les fonctions de valeur marginale de l'output et  $CM$ , la fonction de coût marginal. Ainsi, si la fonction d'évaluation est  $V_1$  ( $a < \frac{2bc}{b-d}$ ), la quantité d'équilibre est obtenue au point  $Q_I$  où  $Q = \frac{a-c}{b+d}$ . Au point d'équilibre, la valeur totale du bien ou du service produit par le bureau (aire  $OA_1GQ_I$ ) est égale à son coût total (aire  $OCFQ_I$ ). À ce point, il y a surproduction par rapport à la quantité offerte par une firme opérant dans un marché parfaitement concurrentiel ( $Q_I > Q_I^M$ ), et tout le surplus du consommateur (aire  $A_1MC$ ) est utilisé par le bureaucrate pour financer une production à perte. On constate également qu'au point d'équilibre, la valeur marginale de l'output est toujours positive ( $Q_I G$ ), bien que moins grande que son coût marginal ( $Q_I F$ ). Dans ce cas, Niskanen dit du niveau d'output du bureau qu'il se situe dans la portion *contrainte par le budget*.



**Figure 1** Le modèle de maximisation du budget

Malgré le fait que la quantité d'output au point d'équilibre dans la région contrainte par le budget soit plus grande que celle générée par une firme qui opère dans un marché concurrentiel, Niskanen soutient qu'il n'y a pas de « gras » dans ce bureau; le budget total couvre à peine les coûts totaux minimums, et aucune analyse coût-efficacité ne pourrait révéler quelque inefficience que ce soit. La quantité d'équilibre est située dans une région où les coûts marginaux minimums possibles ( $Q_1F$ ) sont beaucoup plus élevés que la valeur marginale du service pour le mandant politique ( $Q_1G$ ), éliminant du même coup tous les bénéfices nets potentiels d'un service qui seraient générés par la production efficiente à un niveau d'output plus faible. Il affirme également qu'un bureau qui n'exercerait pas son pouvoir de discrimination des prix auprès des détenteurs de facteurs de production générerait un surplus de facteurs de production plus important que

celui généré au niveau d'équilibre du marché. Cela expliquerait pourquoi les détenteurs de facteurs de production et les clientèles les plus exigeantes seraient souvent en faveur de la production publique plutôt que de la production privée.

La fonction d'évaluation  $V_2 (a \geq \frac{2bc}{b-d})$  illustre le cas où la demande pour le bien

ou le service public est très forte. La quantité d'équilibre est obtenue au point  $A_2$

où  $Q = \frac{a}{2b}$ . La quantité maximale produite est déterminée par le niveau de la

demande et non par une contrainte de coût comme c'est le cas avec la fonction

d'évaluation  $V_1$ . Niskanen dit du niveau d'output d'un tel bureau qu'il se situe

dans la portion *contrainte par la demande*. Cela conduit à un équilibre différent

du premier. À ce niveau, le coût total (aire  $OCIQ_2$ ) est inférieur au budget total

(aire  $OA_2Q_2$ ), permettant au bureau d'accaparer une rente additionnelle puisque

l'aire du surplus du consommateur  $A_2NC$  acquis par le bureau est supérieure au

coût de production à perte  $NIQ_2$ . Comme dans le cas précédent, il y a

surproduction par rapport à la quantité offerte par une firme opérant dans un

marché parfaitement concurrentiel ( $Q_2 > Q_2^M$ ).

Au point d'équilibre situé dans la portion contrainte par la demande, il y a du

« gras » dans le bureau, selon Niskanen. Ce bureau n'a pas d'incitatifs à être

efficace; au contraire, on devrait plutôt s'attendre à ce qu'il cherche des dépenses

supplémentaires à celles nécessaires à l'épuisement du budget approuvé. Une

analyse coût-efficacité attentive indiquerait que le même niveau d'output pourrait

être obtenu à un prix moindre, mais l'analyste ne devrait espérer aucune

collaboration du bureaucrate puisqu'il n'a aucun intérêt à connaître ou à révéler la fonction de production optimale. Comme dans le cas du point d'équilibre situé dans la région contrainte par le budget, le surplus du producteur généré par le bureau est plus grand que celui généré par une firme qui opère dans un marché concurrentiel.

En somme, peu importe la demande pour le bien ou le service produit par le bureau, le modèle de maximisation du budget montre que la production publique est toujours biaisée et que la quantité de biens ou de services offerts est nécessairement trop élevée par rapport au niveau d'output optimal pour la société. Par contre, il existe une différence importante entre le comportement des bureaucrates situés dans la région contrainte par le budget et ceux dans la zone contrainte par la demande : les premiers tentent de minimiser les coûts et d'augmenter leur efficacité afin de produire un output plus grand et ainsi obtenir des budgets plus importants alors que les seconds n'ont aucun incitatif à être efficaces ou à optimiser leur fonction de production.

### 3.2 Le maximisation du budget discrétionnaire

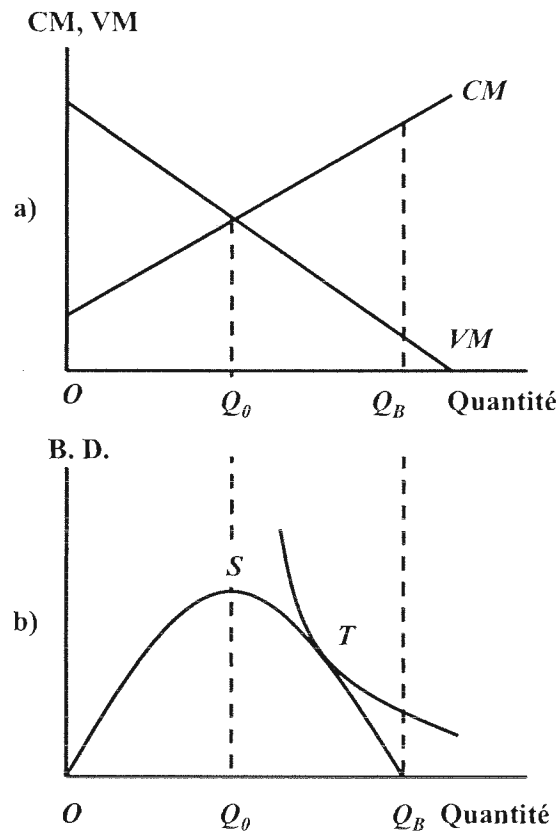
Selon Migué et Bélanger (1974), les postulats de départ du modèle de maximisation du budget de Niskanen (1971) sont trop restrictifs. Ils ont donc tenté de généraliser et de simplifier le modèle de maximisation de budget en développant un nouveau modèle : le modèle de maximisation du budget discrétionnaire. Leur modèle s'inspire, entre autres, des travaux de Williamson (1964) sur le pouvoir discrétionnaire des directeurs de firmes privées.



Pour Migué et Bélanger, le bureaucrate ne peut poursuivre tous à la fois des objectifs tels que la maximisation de budget, de l'output, du salaire ou du prestige. À la marge, le bureaucrate doit donner priorité seulement un de ces objectifs. Dans ces circonstances, il n'agit pas nécessairement comme le prédit le modèle de maximisation du budget. Migué et Bélanger insistent également sur le fait que, dans la région où elle est contrainte par le budget, la production de services publics s'effectue au moindre coût et qu'aucunes dépenses autres que celles qui contribuent à la productivité ne sont engagées. Par contre, si le bureaucrate choisit de produire moins et demande un budget moins élevé, il peut obtenir un budget plus élevé que ce dont il a besoin pour produire la quantité d'output promise. La différence entre le budget reçu et le coût de production minimal est ce que les chercheurs appellent le budget discrétionnaire.

La maximisation du budget discrétionnaire permet au bureaucrate de poursuivre des objectifs qui maximisent son utilité sans pour autant augmenter la quantité ou la qualité des biens et des services publics. Les auteurs créent, à partir de ce constat, une fonction qui représente, pour chaque niveau d'output, la proportion du budget discrétionnaire acquise ou concédée par le bureaucrate pour chaque augmentation d'une unité d'output. En partant des courbes d'offre et de demande du modèle de maximisation du budget, Migué et Bélanger définissent le budget discrétionnaire comme la différence entre le budget total accordé par le mandat politique pour un niveau d'output donné et le coût minimal de production du niveau d'output livré. Le bureaucrate maximise son budget discrétionnaire lorsque le revenu marginal est égal au coût marginal ( $RM = CM$ ).

La figure 2 montre la fonction budget discrétionnaire telle qu'elle a été proposée par Migué et Bélanger. Dans la figure 4b, on observe que la pente de la droite du budget discrétionnaire est positive jusqu'au point  $S$ , qui correspond au point où le budget discrétionnaire est à son maximum, et qu'elle est négative par la suite.  $S$  correspond également au niveau d'output  $OQ_0$  dans la figure 4a (modèle de maximisation du budget), qui lui est le niveau d'output optimal pour l'ensemble des citoyens ( $CM = VM$ ). Un bureaucrate ne produira jamais un niveau d'output inférieur à  $OQ_0$  puisque le budget discrétionnaire et l'output sont croissants dans cette région. Ainsi, la fonction profit effective des bureaux est représentée par la portion  $SQ_B$ . Lorsqu'un bureau produit le niveau d'output  $OQ_0$ , il maximise son budget discrétionnaire et retire un maximum d'utilité des dépenses autres que celles qui servent à la production du bien ou du service promis au coût minimum. Les coûts de production augmentent, aucun surplus réel n'est rapporté et le bureau accapare tout le surplus du consommateur.



**Figure 2** Le modèle de maximisation du budget discrétionnaire

Par contre, si le bureaucrate choisit de produire le niveau d'output  $OQ_B$ , comme le prévoit le modèle de maximisation du budget, la production se fait au coût minimum et aucun budget discrétionnaire n'est dégagé par le bureaucrate. Sur la portion utile de la fonction profit  $SQ_B$ , le coût d'opportunité, en termes de budget discrétionnaire sacrifié, augmente pour chaque unité additionnelle d'output. À la manière d'un consommateur, le bureaucrate choisit donc de produire le niveau d'output sur la courbe budgétaire où le taux marginal de substitution entre l'output

produit et toutes les autres dépenses possibles est égal à la pente de la courbe d'utilité, soit le point  $T$  sur la figure 2b.

Des propositions intéressantes peuvent être dérivées du modèle de maximisation du budget discrétionnaire. Premièrement, le bureaucrate peut, selon ses préférences, choisir n'importe quel niveau d'output situé entre le niveau d'un monopoleur qui maximise le profit et qui pratique une discrimination parfaite et celui d'un bureau maximiseur de budget. Toutefois, si le bureaucrate retire une utilité quelconque d'une augmentation du niveau d'output, le niveau d'output d'équilibre sera plus élevé que celui d'un monopoleur discriminant. En opposition à la conclusion du modèle de Niskanen (1971), la maximisation du budget discrétionnaire peut donc conférer au bureaucrate une utilité supérieure à celle engendrée par la maximisation du budget total.

Deuxièmement, la figure 2 montre que le niveau d'output d'un bureau peut se rapprocher de celui offert par une industrie compétitive. En effet, le bureau produit à un niveau plus élevé que celui qui maximise les profits potentiels, mais le consommateur n'en retire aucun bénéfice. Ainsi, le bureau peut quand même être efficient au sens entendu par l'optimum de Pareto malgré le fait que le coût soit supérieur à celui d'une industrie compétitive.

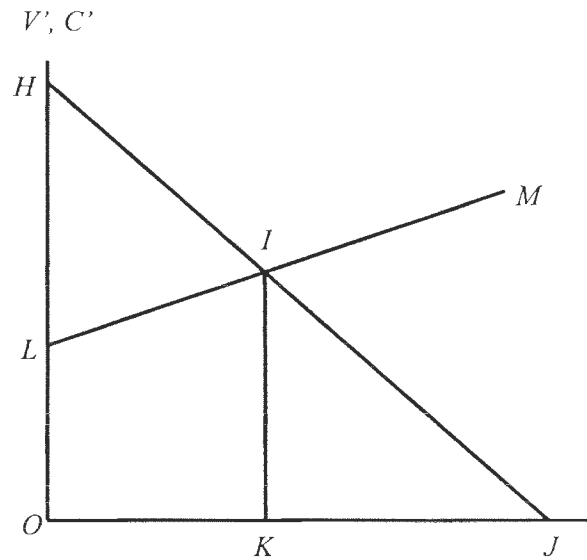
Troisièmement, une coopération étroite tend à s'installer entre les bureaucrates, d'une part, et les détenteurs de facteurs de production et certains consommateurs plus exigeants, d'autre part. En effet, au-delà du point  $S$ , il y aura nécessairement des surplus additionnels à leur profit, et il est raisonnable de penser que les

gestionnaires tenteront d'obtenir le soutien des détenteurs de facteurs de production et des consommateurs les plus intéressés. Cela peut prendre la forme de rémunération plus élevée ou de discrimination par le prix pour les consommateurs les plus exigeants.

### 3.3 Le modèle de la prise de contrôle politique

Influencés par les écrits de Downs (1967), Breton et Wintrobe (1975) ont élargi l'examen de la bureaucratie en mettant en évidence l'intérêt, pour les politiciens, de déceler et de combattre l'inefficience bureaucratique. Selon eux, les bureaux inefficaces sont, comme pour les firmes privées, sujets à une prise de contrôle, un *takeover* politique. Plusieurs tactiques sont utilisées par les politiciens pour s'assurer que les bureaucrates servent leurs intérêts et pour réduire l'ampleur de leur budget discrétionnaire (surveillance directe, chevauchement des mandats des bureaux, achat ou acquisition d'information de sources autres). Le modèle de la prise de contrôle politique prédit une efficacité accrue des bureaux et des budgets optimaux (au sens politique) en raison de la forte concurrence sur le marché des bureaucrates. Le modèle du bureaucrate maximiseur de budget de Niskanen (1971) devient alors un cas particulier dans le modèle de la prise de contrôle politique puisqu'il suppose que le politicien est passif relativement aux demandes budgétaires des bureaucrates alors que le modèle de la prise de contrôle politique suppose que les objectifs poursuivis par le bureaucrate sont principalement de nature politique.

Breton et Wintrobe (1975) réexaminent les contraintes initialement imposées aux bureaucrates par les politiciens et affirment que le contrôle de l'information dont jouit le bureau dans le modèle du bureaucrate maximiseur de budget donne au bureaucrate son pouvoir de négociation. Pour contrer le pouvoir du bureaucrate, le politicien n'aurait qu'à obtenir davantage d'information. Toutefois, l'acquisition d'information par les politiciens a un prix. Les politiciens mettent en place des mécanismes de contrôle et tentent d'obtenir de l'information sur les coûts réels de production jusqu'à ce que le coût marginal de ces mesures égale le bénéfice marginal qu'ils en retirent. Ainsi, la surproduction généralisée qui constitue la conclusion à laquelle en arrive Niskanen est possible seulement si les politiciens sont incapables d'obtenir de l'information sur les coûts marginaux réels des biens et des services produits par les bureaux et s'ils ne font rien pour contrer les plans des bureaucrates.



**Figure 3** Le modèle de la prise de contrôle politique

La figure 3 illustre un processus simple de révision budgétaire. Le triangle  $OHJ$  représente la rente. Il s'agit de la différence entre le budget préféré par le bureau et celui préféré par le politicien. Elle équivaut au surplus du consommateur qui est approprié par le bureau au niveau d'extrant et au budget qu'il préfère. La droite  $HJ$  représente la valeur marginale des contrôles mise en place par le politicien et la droite  $LM$  représente le coût de ces instruments. Breton et Wintrobe (1975) concluent que le politicien utilise  $OK$  unités de contrôle. À ce point, le budget du bureau est réduit de  $OHJK$ , le coût total des mesures de contrôle est  $OLIK$ , l'augmentation du surplus du consommateur attribuable à ces mesures est  $LHI$  et le budget est  $KIJ$ . La perte totale attribuable à l'offre bureaucratique (la somme

des coûts des mesures de contrôle et le budget discrétionnaire restant) est égale à *OLIJ*.

Le modèle de la prise de contrôle montre que, jusqu'à un certain point, le politicien a avantage à mettre en place des mécanismes pour contrôler la bureaucratie. Il peut ainsi mettre la main sur une partie du surplus du consommateur (rente) et l'utiliser à des fins politiques. Dans ce modèle, la rente est donc partagée entre le bureaucrate et le politicien. Par contre, le modèle développé par Breton et Wintrobe ne permet pas de distinguer l'allocation des efforts de la part des politiciens pour la mise en place de mesures de contrôle servant à corriger le problème de la surproduction de celui de la production inefficace. Les auteurs affirment cependant qu'il est moins coûteux de contrôler la surproduction et que, par conséquent, les coûts de production trop élevés seraient la principale cause de l'inefficacité du secteur public.

### 3.3.1 Les contrôles législatifs ex post

Barry Weingast (1984) a grandement contribué aux théories de la bureaucratie. Comme Breton et Wintrobe (1975), il émet l'hypothèse que les politiciens ne sont pas passifs devant les bureaucrates. Selon lui, les politiciens utilisent leur pouvoir pour voter des lois qui vont un jour ou l'autre conduire à leur réélection. Les politiciens sont les mandants des agents bureaucratiques et, par conséquent, cherchent à contrôler leurs actions à l'aide de mécanismes de surveillance et de contrôle puissants. En contrepartie, les bureaucrates sont contraints à répondre aux demandes des politiciens, ce qui amène Weingast à conclure que les modèles du



bureaucrate maximiseur de budget et du bureaucrate maximiseur de budget discrétionnaire sous-estiment considérablement l'efficacité des mécanismes de contrôle ex post à la disposition des législateurs.

Selon lui, si les politiciens semblent peu préoccupés par la surveillance des bureaucrates, cela ne veut pas dire que leur surveillance soit inefficace. L'apparente inefficacité du politicien est en fait la conséquence directe d'une surveillance très efficace. En effet, quand les bureaucrates anticipent de lourdes sanctions et qu'ils tentent de les éviter en se pliant aux exigences de leur mandant politique, les besoins en surveillance sont moins importants. Ce qui, à première vue, pourrait ressembler à du laxisme de la part des politiciens est en fait une conséquence du contrôle serré exercé par les politiciens sur l'administration publique.

L'idée de Weingast (1984) a été reprise et développée par McCubbins et Schwartz (1984). Selon eux, les politiciens qui cherchent à se faire réélire n'ont que bien peu de temps à consacrer à la supervision des actions des bureaucrates. Leur intérêt réside davantage dans la satisfaction des groupes d'intérêts et des citoyens. Toutefois, puisque le coût d'opportunité de la supervision des activités des bureaucrates est important, les politiciens ne font que réagir aux « alarmes de feu » qui se déclenchent quand quelque chose ne tourne pas rond. Quand l'alarme se déclenche, les instruments politiques sont si puissants que la bureaucratie n'a d'autres choix que de se conformer aux exigences des politiciens. Autrement dit, c'est d'abord parce qu'ils anticipent les lourdes sanctions des politiciens que les

bureaucrates ont tendance à se conformer aux règles et consignes en provenance du mandant politique.

L'étude des mécanismes législatifs de contrôle ex post a soulevé d'autres interrogations et stimulé l'intérêt d'autres chercheurs à approfondir l'étude des relations complexes qui unissent le pouvoir législatif au pouvoir exécutif dans un système démocratique. Pour Moe (1987, 1997), les théories du contrôle législatif n'ont pas su intégrer les buts, les stratégies ou les ressources de la bureaucratie et ne tiennent pas compte de sa capacité à entreprendre des actions autonomes. De plus, l'importance de l'asymétrie de l'information, qui donnait pourtant un pouvoir énorme au bureaucrate de Niskanen, est réduite au minimum dans cette approche.

### 3.3.2 Les contrôles législatifs ex ante

Les mesures de contrôle ex post abordent la question du contrôle législatif en s'intéressant aux moyens dont disposent les mandants pour s'assurer de la coopération du bureaucrate une fois que la politique publique ou la directive du législateur lui est transmise. En ne s'intéressant qu'aux contrôles ex post, Weingast (1984) et McCubbins et Schwartz (1984) négligent le fait que les législateurs ont aussi le pouvoir d'exercer un contrôle ex ante sur les bureaucrates en établissant des structures, des règles et des systèmes de récompenses qui assurent le respect des objectifs du législateur. En s'intéressant à cette question, les mesures de contrôle ex ante sont également en mesure d'expliquer

l'émergence de la bureaucratie et la raison pour laquelle elle prend la forme qu'on lui connaît.

Dans une série d'articles, McCubbins, Noll et Weingast (1987, 1989), mieux connus sous le pseudonyme McNollgast, affirment que, s'ils sont bien sélectionnés, les procédures administratives et les mécanismes de surveillance peuvent contrer le problème de l'asymétrie de l'information entre le bureaucrate et le politicien. Selon les auteurs, les politiciens peuvent forcer les bureaucrates à dévoiler publiquement la raison d'être et les objectifs d'un programme ou d'une politique ou encore les forcer à collaborer avec l'électorat lors de leur formulation. Cela permet aux politiciens de s'assurer que certains groupes d'intérêts sont favorisés en leur donnant un accès privilégié à l'élaboration des politiques et des programmes publics. Quand les groupes d'intérêts possèdent l'information nécessaire à la conduite d'une estimation précise des bénéfices et/ou des coûts des décisions bureaucratiques et que les bénéfices et/ou les coûts anticipés sont très importants, ils peuvent participer activement à l'élaboration des programmes et des politiques publics et en retirer d'importants avantages. Avantages qui sont acquis au détriment des groupes de pression moins bien informés ou moins fortunés et des citoyens en général pour qui les coûts liés à la participation au processus d'élaboration sont prohibitifs.

Comme McNollgast, Moe (1989, 1990a, 1990b) et Horn (1995) estiment que les contrôles législatifs ex ante et ex post donnent aux politiciens un pouvoir important sur la bureaucratie. Toutefois, ils croient aussi que, dans leur analyse,

McNollgast ont sous-estimé l'importance de l'incertitude inhérente au processus politique. L'incertitude politique vient des droits de propriété incomplets du processus politique démocratique. Le gouvernement élu n'a qu'un pouvoir temporaire sur l'appareil bureaucratique et ne possède aucun droit sur les agences et les ministères qu'il crée. Par conséquent, le parti au pouvoir n'exerce aucun contrôle sur les actions des gouvernements futurs et ne peut assurer ses électeurs du maintien des avantages qui leur ont été accordés.

L'incertitude politique a des conséquences importantes sur les moyens utilisés pour contrôler les bureaucrates. Le parti au pouvoir aura tendance à utiliser les mesures ex ante qui, en plus d'assurer la loyauté des agents, protège les électeurs et les groupes d'intérêts favorisés par le gouvernement des interventions des gouvernements futurs. En d'autres mots, le gouvernement actuel veut s'assurer que les gouvernements futurs ne pourront contrôler la bureaucratie à leur guise. Il s'ensuit que les ratés des mécanismes de contrôle ex post sont plus importants que ne l'avaient imaginé McNollgast et ne sont pas uniquement causés par un manque d'information comme le suggère Niskanen (1971). Pour Moe et Horn, le gouvernement est à l'origine de ces ratés puisqu'il est fortement incité à faire en sorte que les bureaux puissent poursuivre les objectifs originaux de la politique publique mise en place de manière autonome, à l'abri des contrôles législatifs ex post.

### 3.4 Les effets de la concurrence

Selon Niskanen (1971), la concurrence réduit l'inefficience du monopole public. La réduction de la demande et l'augmentation de l'élasticité de la demande engendrées par la concurrence font en sorte que les bureaux dont le point d'équilibre se situe dans la région contrainte par la demande sont désormais situés dans la région contrainte par le budget et ont les incitatifs nécessaires à la recherche et à la découverte de processus de production plus efficaces. Les bureaux situés dans la région contrainte par le budget ont une marge de manœuvre moins grande dans le choix des processus de production et des producteurs employés que ceux qui opèrent dans la région contrainte par la demande. Cela donne aux bureaucrates l'opportunité de diversifier leur processus de production, de retenir uniquement les producteurs les plus efficaces et de refuser les demandes en provenance des groupes de consommateurs les plus exigeants au profit de celles provenant des consommateurs médians.

La concurrence peut aussi avoir un effet positif sur l'asymétrie d'information qui avantage le bureaucrate par rapport au mandant politique. En révisant les demandes budgétaires de plus d'un bureau, le mandant politique est en mesure de comparer l'offre des bureaux et de déceler les bureaux dont le processus de production est inefficace en comparant les demandes budgétaires avec l'offre bureaucratique.

Comme Niskanen (1971), Migué et Bélanger (1974) croient que la concurrence a un effet positif sur la productivité des bureaux. Selon le modèle de maximisation

du budget discrétionnaire, la réduction de la demande et l'augmentation de l'élasticité de la demande engendrées par la concurrence ont pour effet de diminuer la quantité d'output produite ainsi que les coûts de production des biens et des services produits par le bureau.

Les théories de la bureaucratie ont en commun le postulat selon lequel l'atténuation des droits de propriété inhérente à la production publique crée une rente. La rente vient de l'incapacité du consommateur à s'approprier son surplus comme il le fait dans un marché concurrentiel. À partir de ce postulat, chacun des modèles présentés dans ce chapitre tente de déterminer qui s'approprie la rente et par quel moyen il y arrive.

Le modèle de maximisation du budget de Niskanen (1971) suppose que l'asymétrie de l'information dont bénéficie le bureaucrate lui permet de s'approprier toute la rente sous la forme d'une surproduction généralisée. La rente est complètement accaparée par le bureaucrate. Pour y arriver, le bureaucrate choisit de produire de manière efficace, mais en quantité trop importante. Il peut délibérément privilégier les technologies aux coûts fixes importants et à un coût marginal décroissant.

Le modèle de maximisation du budget discrétionnaire de Migué et Bélanger (1974) suppose aussi que la rente est entièrement retenue par le bureaucrate. Ils reconnaissent toutefois qu'une coopération étroite tend à s'installer entre les bureaucrates, d'une part, et les détenteurs de facteurs de production et les consommateurs les plus exigeants, d'autre part. Ils soutiennent que, s'il souhaite

s'approprier une partie de la rente, le bureaucrate à intérêt à obtenir le soutien des détenteurs de facteurs de production et des consommateurs les plus intéressés. Pour ce faire, il doit accepter de partager une partie de la rente avec eux. Ce partage peut prendre la forme de rémunération plus élevée pour les producteurs et de discrimination de prix pour les consommateurs les plus exigeants.

Contrairement au modèle de maximisation du budget et de maximisation du budget discrétionnaire, le modèle de la prise de contrôle politique de Breton et Wintrobe (1975) reconnaît l'intérêt pour le politicien de prendre le contrôle de la rente afin de la redistribuer à ceux qui pourront l'aider à gagner ses prochaines élections. Pour ce faire, il peut avoir recours à des moyens de contrôle ex ante ou ex post. Dans tous les cas, les moyens de contrôle permettent au politicien de s'approprier une part importante de la rente et de l'utiliser à des fins politiques. C'est ce qui explique que la production publique est inefficace. Ainsi, en opposition au modèle de maximisation du budget discrétionnaire, ce n'est pas le bureaucrate qui distribue une partie de la rente aux détenteurs de facteurs de production et aux consommateurs à forte demande, mais bien le politicien.

Toutes les théories prédisent que la concurrence du secteur privé diminue la taille de la rente et améliore la productivité du secteur public. Cependant, il est difficile de déceler laquelle des parties prenantes sera touchée par cette diminution de la rente. La plupart des théories de la bureaucratie prédisent que la rente sera partagée entre plusieurs parties prenantes. Il est normal de penser qu'en présence de concurrence, toutes les parties prenantes seront affectées par la diminution de

la rente totale. L'hypothèse de Greene et Kang (2004) et Dee (2005) selon laquelle les administrateurs scolaires ont des préférences par rapport aux dépenses de leur organisation et que la concurrence du secteur privé limite la capacité des administrateurs scolaires à dépenser « hors de la classe » ne va pas à l'encontre des théories de la bureaucratie. Par contre, les auteurs présument que les administrateurs scolaires exercer un pouvoir de contrôle absolu sur la rente et qu'il n'en tient qu'à eux de réduire les dépenses improductives lorsqu'ils sont pressés par la concurrence du secteur privé. Il s'agit d'une situation peu probable puisqu'elle fait fi de l'intérêt du politicien à s'approprier une partie de la rente et des moyens de contrôle ex ante et ex post dont il dispose pour forcer le bureaucrate à partager la rente avec les principaux détenteurs de facteurs de production ainsi qu'avec les consommateurs les plus exigeants.



## CHAPITRE IV

### LE PARTAGE DE LA RENTE DANS LE SYSTÈME QUÉBÉCOIS D'ÉDUCATION

Au chapitre précédent, nous avons vu que les théories de la bureaucratie s'intéressent toutes au partage de la rente qui découle de l'atténuation des droits de propriété inhérents au secteur public. Nous avons conclu que, dans la plupart des cas, la rente est partagée entre le bureaucrate, le politicien, les principaux détenteurs de facteurs de production et les consommateurs les plus intéressés. Dans le chapitre qui suit, nous tenterons, à partir des principales caractéristiques du système québécois d'éducation, de déterminer quelles parties prenantes sont en mesure de s'approprier une partie de la rente et comment elles y arrivent. Nous nous intéresserons d'abord au partage des responsabilités entre le Ministère, les commissions scolaires et les conseils d'établissement. Ensuite, nous analyserons le mode de financement du système public et tenterons de tirer des conclusions sur le partage de la rente dans le contexte québécois.

#### 4.1 Le partage des responsabilités

Au Québec, les responsabilités en éducation primaire et secondaire sont partagées entre trois principaux acteurs : le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, les commissions scolaires et les conseils d'établissement.

#### 4.1.1 Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, anciennement le ministère de l'Éducation, a été institué en 1964 par l'adoption de la Loi sur le ministère de l'Éducation. Cette dernière confie au Ministère la responsabilité de promouvoir l'éducation, de contribuer à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel des Québécois, de favoriser l'accès aux études à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude et de contribuer à l'harmonisation des orientations et des activités de l'ensemble des politiques gouvernementales d'éducation.

La Loi sur l'instruction publique, adoptée en 1988, définit les compétences respectives du Ministère et des commissions scolaires. Elle confère au Ministère d'importantes responsabilités en matière de gestion éducative et pédagogique ainsi qu'en matière de gestion des ressources humaines. Ces pouvoirs lui permettent de contrôler une partie importante de la rente associée à la production publique pour ensuite la redistribuer à des fins électoralistes.

En matière de gestion éducative et pédagogique, le Ministère a la responsabilité de définir la nature et le cadre organisationnels des services éducatifs et de déterminer le régime pédagogique, les programmes éducatifs, leur contenu et les objectifs à atteindre. De façon générale, l'offre scolaire au Québec est déterminée par le Ministère. De cette façon, le ministre peut s'approprier une partie de la rente et la distribuer à des clientèles variées. Par exemple, il peut favoriser certains consommateurs en autorisant la création de programmes particuliers, en exigeant le retrait de l'enseignement religieux et la mise sur pied de cours d'éducation

sexuelle dans les écoles, ou encore en imposant des réformes majeures des méthodes d'enseignement de d'évaluation des élèves.

En matière de gestion des ressources humaines, le Ministère négocie, de concert avec les commissions scolaires, les conventions du personnel enseignant et non enseignant syndiqué et établit, par règlement, les conditions de travail du personnel d'encadrement. Là encore, le Ministère peut contrôler une partie importante de la rente et la distribuer aux principaux détenteurs de facteurs de production : les enseignants et les autres professionnels travaillant directement auprès des élèves. Cela peut prendre la forme de salaires élevés ou de conditions de travail avantageuses.

Malgré l'importante centralisation des pouvoirs au niveau du Ministère, ce dernier offre peu de services directs à la population. Il agit principalement par le biais des services de soutien et d'encadrement des réseaux scolaires, dont le réseau des commissions scolaires.

#### 4.1.2 Les commissions scolaires

Les commissions scolaires sont chargées d'organiser et de prodiguer les services éducatifs des ordres d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire sur leur territoire, de même que les services d'enseignement aux adultes et de formation professionnelle. La Loi sur l'instruction publique définit les fonctions particulières des commissions scolaires, dont celles liées aux services éducatifs et pédagogiques, aux ressources humaines, matérielles et financières.

La Loi sur l'instruction publique donne aux commissions scolaires le mandat de faire respecter à la lettre le programme éducatif du Ministère. Les écoles qui tentent d'y déroger se voient imposer de lourdes sanctions. Le Ministère peut compter sur un puissant moyen de contrôle ex post pour s'assurer du respect intégral de son programme. Par exemple, en matière de services éducatifs et pédagogiques, les commissions scolaires jouent essentiellement un rôle de surveillance et de soutien auprès des écoles. Elles veillent à ce que les décisions locales respectent le cadre réglementaire du Ministère. En matière de gestion des ressources humaines, elles affectent le personnel dans les écoles et les centres en tenant compte de leurs besoins et en respectant les dispositions des conventions collectives qui lient les enseignants au Ministère. En matière de gestion des ressources matérielles, les commissions scolaires doivent acquérir et entretenir les biens, meubles et immeubles, nécessaires à l'exercice de leurs activités. Dans tous les cas, elles disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire, mais elles doivent composer avec un cadre réglementaire rigide imposé par le Ministère.

Les commissions scolaires assument également des responsabilités stratégiques en matière de gestion et de répartition des ressources financières. En effet, ce sont elles qui contrôlent la répartition des ressources sur leur territoire et définissent l'offre locale de services éducatifs. La Loi sur l'instruction publique stipule que chaque commission scolaire doit établir annuellement les règles et les modalités de répartition des ressources financières entre les écoles et les centres, approuver les budgets des écoles et des centres, préparer son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette, le soumettre à l'approbation du ministre

et embaucher un vérificateur externe pour vérifier les opérations de la commission scolaire. Elles sont aussi tenues de maintenir l'équilibre budgétaire entre les dépenses et les ressources financières qui leur sont accordées selon les règles d'allocation fixées par le Ministère.

Une des principales tâches des commissions scolaires consiste à répartir les ressources qui leur sont attribuées par le Ministère entre leurs établissements selon leurs clientèles, dans le respect des dispositions prévues par la Loi sur l'instruction publique. Pour ce faire, les commissions scolaires choisissent d'abord le montant d'argent qu'elles souhaitent conserver pour leurs dépenses d'administration. Les sommes restantes sont ensuite décentralisées vers les écoles. En choisissant le montant d'argent qu'elles réservent pour leur propre administration, les commissions scolaires ont la possibilité de s'approprier une partie de la rente. Si les bureaucrates veulent s'approprier pour leur propre bénéfice une partie de la rente qui leur est exclusive, c'est à ce moment qu'ils doivent le faire.

Avant de distribuer les budgets restants vers les écoles, les commissions scolaires doivent définir le contenu de leur offre scolaire, c'est-à-dire la quantité relative de chaque service qu'elles désirent produire. Bien que l'allocation versée par le Ministère à chacune des commissions scolaires soit calculée par établissement d'enseignement et tienne compte des difficultés d'apprentissage, des handicaps et des caractéristiques socioéconomiques du milieu d'origine des élèves, l'offre de service des commissions scolaires peut passer outre aux critères d'allocation du

ministère de l'Éducation. En effet, la commission scolaire n'est pas tenue de respecter les critères retenus par le Ministère pour l'allocation des ressources entre les commissions scolaires.

Les commissions scolaires peuvent se doter de leurs propres critères de répartition et allouer à leur guise les ressources mises à leur disposition aux écoles et aux types de clientèles (Jacques, 2002). Une école peut être considérée par le Ministère comme faisant partie d'un milieu défavorisé et faire l'objet d'un financement additionnel et ne recevoir aucune aide additionnelle de la commission scolaire en vertu des critères de répartition qu'elle utilise. Cela permet aux bureaucrates de s'approprier une partie de la rente. Cependant, ils ne peuvent, comme c'était le cas précédemment, en bénéficier directement. Ils doivent la partager avec les consommateurs les plus intéressés. Cette étape permet au bureaucrate de distribuer une partie de la rente aux détenteurs de facteurs de production ainsi qu'aux consommateurs les plus intéressés.

S'il est possible pour les bureaucrates de la commission scolaire de s'approprier et de distribuer une partie de la rente, cela ne se fait pas sans qu'ils soient étroitement surveillés. En effet, le Ministère met en place des mécanismes de contrôle ex ante qui permettent de restreindre la capacité des bureaucrates à s'approprier la rente et de s'assurer qu'ils ne pourront la distribuer comme bon leur semble.

L'article 143 de la Loi sur l'instruction publique stipule que les commissions scolaires doivent être administrées par un conseil des commissaires formé de

commissaires élus au suffrage universel et de représentants des comités de parents de chacun des ordres scolaires. L'autorité relative aux règlements ou aux lois appartient au conseil des commissaires et le pouvoir exécutif est du ressort des bureaucrates de la commission scolaire. Le Ministère force ainsi les bureaucrates des commissions scolaires à dévoiler publiquement la raison d'être et les objectifs de leurs actions et à collaborer avec les élus scolaires et les parents lors de leur formulation. Cela permet au Ministère de s'assurer que les consommateurs sont favorisés en leur donnant un accès privilégié à l'élaboration des politiques et des programmes des commissions scolaires. Les parents possèdent l'information nécessaire pour estimer précisément les bénéfices et/ou les coûts des décisions bureaucratiques, participer à l'élaboration des programmes et des politiques publics et en retirer d'importants avantages.

De la même manière, le Ministère exerce un contrôle ex ante sur les services offerts aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA). L'article 187 de la Loi sur l'instruction publique prévoit que chaque commission scolaire est pourvue d'un comité consultatif des services aux EHDA. Ce comité est composé en majorité de parents d'élèves EHDA, de représentants des enseignants, des membres du personnel professionnel non enseignant et des membres du personnel de soutien, de représentants des offreurs de services adaptés et d'un directeur d'école. Le conseil des commissaires décide du nombre de représentants de chaque groupe et le directeur général participe aux séances du comité, même s'il n'a pas droit de vote. Le comité est chargé de donner son avis sur les politiques d'organisation des

services aux EHDAA, sur l'affectation des ressources financières pour les services offerts et sur l'application des plans d'intervention qui leur sont destinés.

#### 4.1.3 Les conseils d'établissement

Depuis l'instauration de la Loi sur l'instruction publique, les responsabilités n'ont cessé d'être centralisées au niveau du Ministère, ce qui a amené une relative uniformisation des services à travers les régions du Québec (Migué et Marceau, 1989). Or, les besoins des différentes régions et les préférences des parents en matière d'éducation sont variés. Les nouvelles dispositions de la Loi sur l'instruction publique adoptées en 1997 par l'Assemblée nationale modifient la répartition des responsabilités entre le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires et les écoles. Notamment, la loi 180 remplace le comité d'école et le conseil d'orientation par un conseil d'établissement.

L'article 42 de la Loi sur l'instruction publique stipule que le conseil d'établissement doit être formé d'un nombre égal de parents et de membres du personnel de l'école et d'un président choisi parmi les représentants des parents, que le conseil d'établissement a pour principale fonction de définir les orientations éducatives de l'établissement, d'organiser les services extrascolaires et de superviser l'encadrement des élèves. En 2002, de nouvelles dispositions ont consolidé le rôle joué par les écoles en exigeant que les effets des projets éducatifs mis en œuvre par celles-ci soient évalués par l'entremise de plans de réussite. Ainsi, pour assurer une meilleure adéquation entre les besoins des régions et les préférences des parents, d'une part, et les services offerts dans les écoles, d'autre



part, le gouvernement a choisi de favoriser l'implication des parents et du personnel des écoles au sein des conseils d'établissement.

Comme c'est le cas pour les commissions scolaires, le Ministère a mis en place des mécanismes de contrôle ex ante qui permettent de restreindre la capacité des bureaucrates à s'approprier la rente. Le Ministère force ainsi les administrateurs des écoles publiques à dévoiler publiquement la raison d'être, les objectifs et les résultats de leurs actions et à collaborer avec les parents, les professeurs et les élèves lors de leur formulation. Les conseils d'établissement permettent au Ministère de s'assurer que certaines parties prenantes bénéficient d'un accès privilégié à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans de réussite des écoles. Ce faisant, toutes les parties prenantes privilégiées par le Ministère possèdent l'information nécessaire pour estimer les bénéfices et/ou les coûts des décisions bureaucratiques, et cela leur permet d'en retirer des avantages importants.

#### 4.2 Le financement de l'éducation

En 2001-2002, au Québec, la dépense globale relative à l'éducation, incluant notamment la dépense de fonctionnement, la dépense d'immobilisation des établissements et la dépense ministérielle, était estimée à 17 milliards de dollars, ce qui représentait 7,4 % du produit intérieur brut. Il s'agit d'un effort considérable si on le compare à celui du reste du Canada (6,3 %) et à celui des États-Unis (7,2 %). En 2002-2003, les dépenses du gouvernement du Québec pour l'éducation représentent 25,8 % de ses dépenses de programme. L'étude de la

répartition de la dépense globale selon les ordres d'enseignement révèle que le primaire et le secondaire, qui comprennent les commissions scolaires et les établissements privés subventionnés, représentaient 53 % de la dépense globale totale en 2001-2002, alors que l'enseignement collégial, qui inclut les cégeps et les établissements privés subventionnés, comptait pour 12 %. Les universités, quant à elles, représentaient 23 % de la dépense totale (Québec, 2003b).

L'État québécois joue un rôle prépondérant dans le financement des commissions scolaires. En 2001-2002, les dépenses des commissions scolaires s'élevaient à 8 375 milliards de dollars, comme l'indique le tableau 3. Les dépenses de fonctionnement représentent les dépenses les plus importantes des commissions scolaires avec 7 867 milliards de dollars, comparativement à 507,7 millions de dollars pour les dépenses d'investissement. Les revenus qui servent à financer les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires proviennent principalement du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (77,7 %) et de l'imposition foncière (13,3 %). Quant aux revenus qui servent à financer les dépenses d'investissement, ils proviennent en majeure partie du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (68,5 %), mais aussi de l'autofinancement (25,8 %).

**Tableau 3** Sources de financement des dépenses des commissions scolaires en  
2001-2002

	millions \$	%
<b>Dépenses de fonctionnement</b>		
Gouvernement du Québec		
Ministère de l'Éducation	6 097,0	77,7
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	34,5	0,4
Imposition foncière	1 046,9	13,3
Autres revenus	671,2	8,6
Total des dépenses de fonctionnement	7 849,6	100,0
<b>Dépenses d'investissement</b>		
Gouvernement du Québec	348,0	68,5
Autofinancement	130,9	25,8
Autres	28,8	5,7
Total des dépenses d'investissement	507,7	100,0

Source : Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Direction générale du financement et de l'équipement, *Le financement de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire public québécois : Commissions scolaires, Année 2003-2004*, Juillet 2003.

L'ampleur des ressources consenties à chaque commission scolaire par le Ministère pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement ainsi que pour le calcul du produit maximal de la taxe scolaire est déterminée à partir des règles budgétaires annuelles. Les commissions scolaires sont tenues de rapporter au Ministère toutes les dépenses effectuées en cours d'année selon un cadre comptable très strict. Cette obligation permet au Ministère d'exercer un contrôle ex post sur toutes leurs activités.

L'allocation, par le Ministère, des ressources rattachées aux dépenses de fonctionnement des commissions scolaires comprend une allocation de base à laquelle s'ajoutent des allocations supplémentaires et spécifiques et des

ajustements en cours d'année. L'allocation de base est composée d'un montant de base auquel s'ajoute une allocation, pour chaque ordre d'enseignement, qui varie en fonction du nombre d'élèves inscrits. Pour chaque élève inscrit en début d'année, le Ministère verse une allocation individuelle à la commission scolaire. L'ampleur de cette allocation varie en fonction du handicap physique ou intellectuel et des difficultés d'apprentissage de l'élève.

Il a été mentionné, à la section précédente, que les commissions scolaires peuvent se doter de leurs propres critères de répartition pour attribuer les sommes reçues du Ministère aux écoles. Pour contrer ce pouvoir, le Ministère a intégré à sa formule de financement une mesure de contrôle ex ante. En plus de l'allocation de base, les commissions scolaires reçoivent une allocation supplémentaire et des allocations spécifiques du Ministère. L'allocation supplémentaire vise à apporter une aide financière complémentaire pour les dépenses liées à l'adaptation scolaire, aux résidences des élèves et aux services de garde. Par exemple, une allocation additionnelle pour l'aide aux élèves à risque et une allocation additionnelle pour l'aide aux élèves de milieux défavorisés sont attribuées aux commissions scolaires par le Ministère selon les caractéristiques de leurs clientèles. Les allocations spécifiques, quant à elles, sont accordées aux commissions scolaires à des fins particulières. Elles peuvent se rapporter à l'ajout ou au réaménagement d'espace pour la formation, au financement d'équipement pour la formation professionnelle, aux infrastructures de télécommunication à haute vitesse, à l'acquisition de manuels scolaires ou encore au maintien des écoles de village. Le Ministère force les commissions scolaires à dévoiler publiquement la raison d'être

et les objectifs de leurs actions et à collaborer avec les élus scolaires et les parents lors de leur formulation.

En offrant des enveloppes supplémentaires et spécifiques aux commissions scolaires, le Ministère force les administrateurs des commissions scolaires à dévoiler publiquement la raison d'être et les objectifs de leurs actions. Cela permet au Ministère de s'assurer que les parties prenantes visées par ces actions sont en mesure de suivre attentivement les actions des commissions scolaires en ayant un accès à l'élaboration et à la réalisation des politiques et des programmes des commissions scolaires. Elles possèdent l'information nécessaire pour estimer précisément les bénéfices et/ou les coûts des décisions bureaucratiques, participer à l'élaboration des programmes et des politiques publiques et en retirer d'importants avantages.

Finalement, des ajustements à la hausse ou à la baisse peuvent être apportés par le Ministère en début ou en cours d'année. Ces ajustements peuvent survenir à la suite du non-respect des mesures de contrôle de l'engagement du personnel et de l'effectif scolaire, de l'interruption des activités en raison de grèves ou de lock-out, de corrections techniques apportées aux paramètres d'allocation ou encore du transfert d'effectif scolaire régulier après le 30 septembre de l'année scolaire en cours. Ces ajustements représentent une ultime mesure de contrôle ex post qui permet au Ministère de punir les commissions scolaires qui ne respecteraient pas ses règles et ses politiques.

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport finance aussi une part importante des dépenses d'investissement des commissions scolaires. L'allocation des ressources rattachées aux dépenses d'investissement comprend aussi une allocation de base à laquelle s'ajoutent des allocations supplémentaires et spécifiques. L'allocation de base sert à l'acquisition de mobilier, d'appareillage et d'outillage pour la formation générale et la formation professionnelle, de même qu'à l'amélioration et à la transformation des bâtiments et au développement du parc informatique. L'allocation de base est déterminée à partir d'un montant de base auquel s'ajoute un montant par élève pour le mobilier, l'appareillage et l'outillage. Ce montant varie d'une commission scolaire à une autre et selon le niveau d'enseignement des effectifs scolaires. Un montant additionnel est remis aux commissions scolaires pour l'amélioration et la transformation des bâtiments. Ce montant dépend de la superficie des bâtiments, de leur âge, de l'éloignement, de la lourdeur de l'effectif scolaire et des superficies excédentaires.

Les allocations supplémentaires et spécifiques sont allouées sur demande selon les situations particulières de chaque commission scolaire. Par exemple, des allocations supplémentaires peuvent être accordées pour faciliter l'adaptation scolaire. Les allocations spécifiques sont aussi accordées à des fins particulières. Les principales allocations spécifiques sont les ajouts d'espace pour la formation générale ou la formation professionnelle, les infrastructures de télécommunication à haute vitesse et le maintien des écoles de village.

Comme pour les dépenses de fonctionnement, l'attribution des sommes consacrées aux dépenses d'investissement sont strictes et permettent aux diverses parties prenantes de surveiller le travail des administrateurs scolaires. Encore ici, le Ministère utilise un amalgame de mesures de contrôle ex ante et ex post qui visent à lui permettre de s'approprier une partie de la rente et à s'assurer du respect de ses priorités lors de la répartition.

Les revenus de la taxe scolaire représentent la deuxième source de revenu en importance des commissions scolaires. En 1990-1991, la formule de la taxe scolaire a connu une refonte importante. La mise en place d'un système de péréquation avait pour objectif de corriger les iniquités entre les commissions scolaires, qui découlaient de la formule de 1980. Depuis, le produit maximal de la taxe est déterminé par le Ministère au moyen d'une formule unique. De cette façon, le Ministère a pu s'approprier une partie de la rente des commissions scolaires.

Chaque année, le Ministère détermine, pour chaque commission scolaire, le produit maximal de la taxe scolaire. Le produit maximal de la taxe scolaire est composé d'un montant de base unique pour toutes les commissions scolaires auquel s'ajoute un montant par élève qui est pondéré en fonction de l'effectif scolaire. Le taux de la taxe scolaire est déterminé en divisant le produit maximal de la taxe scolaire par l'évaluation foncière uniformisée. Selon les dispositions de la Loi sur l'instruction publique, le taux de la taxe ne doit jamais dépasser 0,35 \$ du 100 \$ d'évaluation. Dans le cas où la limite est atteinte, le Ministère verse une

subvention de péréquation qui comble l'écart entre les revenus engendrés par cette limite et le produit maximal de la taxe scolaire. Cette subvention vise à corriger le déficit fiscal des commissions scolaires incapables d'atteindre le produit maximal de la taxe scolaire uniquement avec les revenus de la taxe scolaire.

En somme, la Loi sur l'instruction publique confère au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et à son ministre d'importantes responsabilités en matière de gestion éducative et pédagogique ainsi qu'en matière de gestion des ressources humaines et financières. Ces pouvoirs lui permettent au ministre de contrôler une partie importante de la rente associée à la production publique pour ensuite la redistribuer à des fins électoralistes.

Le Ministère utilise également diverses mesures de contrôle ex post et ex ante pour s'approprier la rente et veiller à ce que sa redistribution se fasse selon ses objectifs. Il utilise les commissions scolaires comme mesure de contrôle ex post en les forçant à veiller à l'application des règles et des programmes au niveau local. Le Ministère dispose aussi d'un ensemble complet de mesures de contrôle ex ante pour contraindre les commissions scolaires et les conseils d'établissement à agir dans son intérêt et dans celui des bénéficiaires de la rente qu'il attribue.

Les commissions scolaires peuvent aussi s'approprier une partie non négligeable de la rente. D'abord, elles déterminent elles-mêmes le montant d'argent qu'elles réservent pour leur propre administration. Elles ont aussi le pouvoir de redistribuer une partie de la rente en se dotant de leurs propres critères de répartition et d'allouer à leur guise les ressources mises à leur disposition aux



écoles et aux types de clientèles. Cependant, elles doivent composer avec les moyens de contrôle ex ante du Ministère qui garantissent un accès privilégié aux parents d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et aux représentants des parents au sein du conseil des commissaires. Une mesure de contrôle similaire assure la participation des principales parties prenantes dans la redistribution de la rente au niveau des conseils d'établissement.

Le Ministère joue aussi un rôle prépondérant dans le financement des commissions scolaires en étant leur principale source de revenus et en standardisant les revenus de la taxe scolaire au moyen du système de péréquation. Le financement accordé aux commissions scolaires est fonction du nombre d'élèves qu'elles accueillent. Pour chaque élève inscrit au secteur public, le ministère de l'Éducation prévoit un montant d'argent qui varie en fonction du handicap physique ou intellectuel et des difficultés d'apprentissage de l'élève. Le Ministère accompagne son financement de plusieurs mesures de contrôle ex ante et ex post afin de s'approprier une part importante de la rente et de la redistribuer à des fins politiques aux détenteurs de facteurs de production ainsi qu'aux consommateurs les plus intéressés.

On peut conclure que le partage des responsabilités en éducation constitue un enchevêtrement de mesures de contrôle ex post et ex ante qui donnent au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport la capacité de s'approprier une part substantielle de la rente. Le Ministère redistribue cette rente entre les principaux détenteurs de facteurs de production et les consommateurs les plus intéressés.

Malgré le contrôle du Ministère, certaines dispositions de la Loi sur l'instruction publique donnent aux administrateurs de la commission scolaire et au personnel de direction des écoles la capacité de mettre la main sur une partie de la rente. Si la concurrence du privé a pour conséquence la diminution de la rente du public, toutes les parties prenantes sont susceptibles d'être touchées puisqu'elles ont toutes la capacité de s'en approprier une partie.

## CHAPITRE V

### MÉTHODOLOGIE

#### 5.1 Questions de recherche

Il ne fait aucun doute que la question des effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur le secteur public suscite beaucoup d'intérêt au Québec comme ailleurs dans le monde. Un grand nombre d'études s'intéressent plus particulièrement à l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la performance du secteur public. Malgré le nombre impressionnant d'études et le niveau de sophistication des modèles utilisés, la réponse à cette question ne fait pas consensus au sein de la communauté scientifique. Certaines études rapportent des effets positifs, d'autres des effets nuls et aucune ne rapporte d'effets négatifs significatifs. De plus, les études recensées, dans leur quasi-totalité, utilisent des données américaines. Le système d'éducation américain est très différent du système québécois en regard de la concurrence du secteur privé, et les résultats de ces études sont difficilement généralisables au Québec.

La concurrence en éducation est particulièrement vive au Québec, mais elle n'est pas parfaite pour autant. La concurrence du secteur privé est restreinte aux élèves réguliers seulement. Cela fait en sorte que la concurrence pourrait, initialement, avoir un effet positif sur la productivité des élèves du secteur public, et que, passé un certain seuil, elle aurait un effet négatif.

On constate aussi que de plus en plus de chercheurs commencent à s'intéresser à l'effet de la concurrence sur la productivité du secteur public et sur les choix budgétaires des

administrateurs scolaires. Une seule étude s'est intéressée à l'effet de la performance sur la productivité des écoles et conclue que l'effet de la concurrence du privé est bien réel et attribuable uniquement à l'amélioration de la performance des élèves. De plus, malgré le fait que certaines études indiquent que la concurrence améliore la performance en contraignant les administrateurs scolaires à réduire leurs dépenses discrétionnaires et à dépenser davantage là où ça compte, les catégories de dépenses utilisées (instructionnelles et non instructionnelles) ne permettent pas une analyse fine de l'effet des dépenses sur la performance. Elles ne permettent pas non plus de comprendre comment s'exprime le pouvoir discrétionnaire des administrateurs scolaires.

Aucune étude n'a encore été effectuée sur des données québécoises bien que les opposants et les partisans de la concurrence fassent pression auprès des décideurs publics. Les opposants à la concurrence en éducation continuent de prôner le retrait du financement public aux écoles privées en invoquant le fait que la concurrence du privé nuit aux élèves du public. Les partisans du libre choix en éducation, quant à eux, demandent aux élus de maintenir le financement des écoles privées puisque, selon eux, la concurrence est aussi bénéfique en éducation que dans n'importe quel marché privé.

Les décideurs publics sont appelés à prendre des décisions qui risquent d'avoir des conséquences importantes sur l'avenir économique et social de la province sans même disposer d'une information claire et pertinente pour la prise de décision. La présente étude tente de remédier à cette situation. Son objectif consiste à analyser les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur les commissions scolaires francophones du Québec. Elle vise à répondre à deux grandes questions de recherche :

1. Quel est l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la productivité

des commissions scolaires?

2. Comment la concurrence influence-t-elle la productivité des commissions scolaires?

## 5.2 Modèles

Dee (1998, 2005) et Jepsen (2002) montrent que l'utilisation d'un modèle (MCO) tend à sous-estimer l'effet de la concurrence sur la performance et les choix budgétaires des administrateurs scolaires. Ils recommandent l'utilisation de modèles moindres carrés deux étapes (MC2E) pour solutionner le problème de l'endogénéité de la variable dépendante. Ces modèles MC2E requièrent l'utilisation d'une variable instrumentale fortement corrélée avec la concurrence, mais faiblement corrélée avec la variable dépendante à l'étude. Aux États-Unis, tous les chercheurs (Hoxby, 1994, 2002; Dee, 1998, 2005; Sander, 1999; Jepsen, 2002; Greene et Kang, 2004) utilisent le pourcentage de catholiques comme variable instrumentale. Ailleurs, on a eu recours à d'autres variables instrumentales comme en témoigne l'article de Sandström et Bergström (2005).

Nous n'avons pas été en mesure de trouver une variable qui puisse nous permettre d'appliquer un modèle MC2E sur les données québécoises. À notre connaissance, aucune variable disponible en ce moment n'est fortement corrélée avec la concurrence et faiblement corrélée avec la performance du secteur public ou les dépenses des commissions scolaires. Contrairement à la situation qui prévaut aux États-Unis, il n'existe aucun lien théorique entre la proportion de catholiques dans une commission scolaire et la présence du secteur d'enseignement privé. Cela nous contraint à chercher ailleurs pour trouver une variable instrumentale adéquate.

La densité de la population est une variable qui pourrait possiblement être utilisée comme variable instrumentale d'un modèle MC2E dans le contexte québécois. En effet, elle risque

d'être fortement corrélée avec la présence du secteur d'enseignement privé, mais faiblement corrélée avec la performance des élèves aux épreuves uniques du Ministère. À l'heure actuelle, il existe des indicateurs de la densité de population, mais aucun n'est assez précis pour nous permettre de l'inclure dans une analyse MC2E. Ces indicateurs sont obtenus en divisant la superficie totale de la commission scolaire par le nombre de personnes qui résident sur ce même territoire. Bien qu'il soit intéressant, cet indicateur ne s'appuie pas sur la superficie habitée de la commission scolaire. Les commissions scolaires occupent de vastes territoires sur lesquels la population n'est pas distribuée de manière uniforme. La population est souvent concentrée sur une petite partie de l'étendue totale seulement. Utiliser un tel indicateur aurait pour effet de sous-estimer la densité réelle de la population pour ces commissions scolaires. À moins qu'on ait accès à un indicateur de densité qui prenne en considération seulement la superficie habitée de la commission scolaire, l'utilisation de cette variable dans un modèle MC2E demeure problématique.

Pour cette raison, nous utilisons un modèle MCO pour trouver réponse à nos questions de recherche. Il est important d'inclure plusieurs variables de contrôle puisque l'omission de variables explicatives importantes, en particulier l'omission de variables socioéconomiques et de mesure des intrants de la fonction de production scolaire, peut surestimer l'effet de la concurrence comme le montrent les analyses de Dee (1998) et d'Arum (1996). Même si nous incluons suffisamment de variables de contrôle, l'utilisation d'un modèle MCO risque néanmoins de sous-estimer les effets de la concurrence dans les analyses qui suivent.

Nous avons évoqué, précédemment, le fait que la concurrence imparfaite pourrait avoir un effet positif sur la productivité pour les districts scolaires où le taux d'élèves inscrits au secteur privé est bas et négatif où il est élevé. Comme Dee (1998, 2005) et Greene et Kang (2004), nous utilisons un modèle non linéaire pour mesurer l'effet de la concurrence sur la

productivité et les dépenses des commissions scolaires. Nous avons également recours, comme Hoxby (1994, 2002), Dee (1998, 2005) et Greene et Kang (2004), à une mesure de la concurrence au niveau de la région administrative plutôt qu'au niveau de la commission scolaire. Dans plusieurs régions du Québec, la concurrence des écoles privées s'étend au-delà des frontières de la commission scolaire où elle est située. En choisissant une mesure de la concurrence à l'échelle de la région administrative, le niveau de concurrence mesuré est plus représentatif du niveau réel de concurrence vécu par les commissions scolaires.

La productivité se mesure en termes de performance par dollar dépensé. Comme Hoxby (2002), nous utilisons deux modèles pour répondre à la première question de recherche. Le premier modèle a pour variable dépendante la performance de la commission scolaire (le numérateur de la productivité) et le second a pour variable dépendante les dépenses totales par élève de la commission scolaire (le dénominateur de la productivité). Ensemble, ces deux modèles permettent d'estimer, de manière indirecte, les effets de la concurrence sur la productivité en éducation.

Le premier modèle sert à mesurer l'effet de la concurrence du secteur privé sur la performance du secteur public :

$$P_{ai} = \beta_1 C_a + \beta_2 [C_a]^2 + \beta_3 DT_{ai} + \sum \beta_j X_{ai} + D_t + e_{ai} \quad (1)$$

où  $P_{ai}$  représente la performance de la commission scolaire  $i$  de la région administrative  $a$ ,  $C_a$  la concurrence du secteur d'enseignement privé mesuré par le pourcentage d'élèves inscrits au secteur privé dans la région administrative  $a$ ,  $DT_{ai}$  les dépenses totales par élève et  $X_{ai}$  un vecteur des variables de contrôle présentées au tableau 3.  $D_t$  est une variable *dummy* de l'année de provenance des données et  $e_{ai}$  un terme d'erreur aléatoire à moyenne zéro distribué normalement.

Le second sert à mesurer l'effet de la concurrence sur les dépenses totales par élève des commissions scolaires :

$$DT_{ai} = \beta_1 C_a + \beta_2 [C_a]^2 + \sum \beta_j X_{ai} + D_t + e_{ai} \quad (2)$$

où  $DT_{ai}$  représente les dépenses totales par élève.

Pour répondre à la seconde question de recherche, nous utilisons, comme Greene et Kang (2004) et Dee (2005), deux modèles. Le premier modèle est en fait une version ventilée du modèle 1. Nous remplaçons la variable dépenses totales par élève ( $DT_{ai}$ ) par cinq postes de dépenses par élève qui, additionnés, équivalent aux dépenses totales par élève :

$$P_{ai} = \beta_1 C_a + \beta_2 [C_a]^2 + \beta_3 E_{ai} + \beta_4 S_{ai} + \beta_5 A_{ai} + \beta_6 G_{ai} + \beta_7 I_{ai} + \sum \beta_j X_{ai} + D_t + e_{ai} \quad (3)$$

où  $E_{ai}$  représente les dépenses d'enseignement par élève de la commission scolaire,  $S_{ai}$  les dépenses de soutien à l'enseignement par élève,  $A_{ai}$  les dépenses d'administration de la commission scolaire par élève,  $G_{ai}$  les dépenses de gestion des écoles par élève et  $I_{ai}$  les dépenses d'immobilisation par élève. Ce modèle nous permet de mesurer chacun des postes budgétaires sur la performance des commissions scolaires.

Dans un deuxième temps, nous réutilisons le modèle 2 pour vérifier l'effet de la concurrence sur chacun des cinq postes budgétaires définis ci-dessus :

$$E_{ai} = \beta_1 C_a + \beta_2 [C_a]^2 + \sum \beta_j X_{ai} + D_t + e_{ai} \quad (4)$$

$$S_{ai} = \beta_1 C_a + \beta_2 [C_a]^2 + \sum \beta_j X_{ai} + D_t + e_{ai} \quad (5)$$

$$A_{ai} = \beta_1 C_a + \beta_2 [C_a]^2 + \sum \beta_j X_{ai} + D_t + e_{ai} \quad (6)$$

$$G_{ai} = \beta_1 C_a + \beta_2 [C_a]^2 + \sum \beta_j X_{ai} + D_t + e_{ai} \quad (7)$$

$$I_{ai} = \beta_1 C_a + \beta_2 [C_a]^2 + \sum \beta_j X_{ai} + D_t + e_{ai} \quad (8)$$



### 5.3 Données

Les données utilisées dans la présente étude proviennent du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec. Plus précisément, nous disposons de données pour 60 commissions scolaires francophones du Québec réparties dans les 17 régions administratives. Les données des commissions scolaires anglophones et autochtones n'ont pas été retenues. Les neuf commissions scolaires anglophones et les trois commissions scolaires autochtones se partagent l'ensemble du territoire québécois. Les territoires des commissions scolaires anglophones et autochtones sont si vastes et leurs populations respectives si diversifiées que leur inclusion dans notre échantillon aurait pu biaiser nos résultats. De même, pour augmenter le nombre de cas utilisés pour estimer nos modèles, nous utilisons les données des années scolaires 1998-1999 à 2002-2003. Au total, notre banque de données contient donc 300 cas, c'est-à-dire les données des 60 commissions scolaires du Québec pour une période de cinq ans. Les données financières, quant à elles, ont été transformées en dollars constants de 2002.

Les variables utilisées se divisent en quatre catégories : les mesures de la performance, la mesure de la concurrence, les variables contrôles et les dépenses.

**Tableau 4** Définition des variables

RESULT	Résultat moyen des élèves à l'ensemble des épreuves uniques de juin
REUSSI	Taux de réussite moyen des élèves à l'ensemble des épreuves uniques de juin
DEPTOT	Dépenses de fonctionnement totales par élève
DEPENS	Dépenses d'enseignement par élève
DEPSOUT	Dépenses de soutien à l'enseignement par élève
DEPADMIN	Dépenses d'administration de la commission scolaire par élève
DEPIMMO	Dépenses d'immobilisation par élève
DEPGEST	Dépenses de gestion des écoles par élève
TAILLE	Nombre total d'élèves
SUPER	Superficie de la commission scolaire (en km <sup>2</sup> )
HAND	Pourcentage d'élèves handicapés
REVMED	Revenu médian des familles avec enfants âgés de 0 à 18 ans
PRIVÉ	Pourcentage des élèves inscrits au secteur d'enseignement privé dans la région administrative
SCOLA	Pourcentage des familles avec enfants âgés de 0 à 18 ans dont la mère a poursuivi des études primaires ou secondaires sans obtenir de diplôme d'études secondaires
MONO	Pourcentage des familles monoparentales avec enfants âgés de 0 à 18 dont le parent est de sexe féminin
LANGUE	Pourcentage de familles avec enfants âgés de 0 à 18 ans dont le parent principal ne connaît aucune des deux langues officielles (français et anglais)

### 5.3.1 Mesures de la performance

Notre recension des écrits a permis de montrer que le choix de la mesure de la performance n'a pas d'effet significatif sur les résultats obtenus dans les différentes études. Certains chercheurs obtiennent cependant des résultats différents selon la mesure de la performance utilisée, mais, dans l'ensemble, aucune mesure ne semble être associée positivement ou négativement à la concurrence. On note également que les mesures de la performance les plus utilisées sont les résultats aux examens standardisés, le taux de réussite aux examens et le taux de diplomation.

Chaque année, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport administre des épreuves uniques à tous les élèves de 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> secondaire des secteurs public et privé. Ces épreuves servent notamment à l'évaluation sommative des matières obligatoires en vue de l'obtention du diplôme d'études secondaires ou des matières constituant des préalables à certains programmes de l'enseignement collégial.

On compte au total huit épreuves uniques :

- Sciences physiques (056-470)
- Mathématiques (068-436)
- Histoire du Québec et du Canada (085-414)
- Français, production écrite (128-560)
- Anglais, production écrite (136-470)
- Anglais, compréhension orale et écrite (136-480)
- Anglais, production écrite (136-570)
- Anglais, compréhension orale et écrite (136-580)

Les épreuves uniques peuvent contenir à la fois des questions à choix multiple et des questions à développement. Les réponses aux premières sont corrigées par le Ministère et les réponses aux secondes le sont par les organismes scolaires. L'examen de français, langue d'enseignement, à l'exception de l'épreuve de production écrite, est entièrement corrigé par les organismes scolaires.

Le Ministère publie annuellement le résultat et le taux de réussite pour l'ensemble des épreuves uniques par commission scolaire. Nous avons retenu ces résultats pour mesurer la performance du secteur public. Ainsi, la performance sera mesurée à l'aide des résultats moyens des élèves à l'ensemble des épreuves uniques du Ministère (RESULT) et du taux de réussite moyen des élèves à l'ensemble des épreuves uniques du Ministère (REUSSI). Les épreuves standardisées que nous utilisons sont administrées à tous les élèves, et il s'agit de résultats qui illustrent la performance des élèves dans plus d'une matière, comme le suggère Hoxby (2002).

Ces données nous permettent également d'apprécier différentes facettes de la performance

scolaire. Les résultats aux épreuves nous permettent d'apprécier, pour chaque commission scolaire, les écarts dans l'assimilation de la matière enseignée. Le taux de réussite nous renseigne non seulement sur l'augmentation moyenne des résultats mais sur la capacité de la commission scolaire à faire réussir le plus grand nombre possible d'élèves. En ce sens, cette variable nous fournit une mesure de l'équité dans l'enseignement puisqu'il incombe aux écoles de préparer tous leurs élèves aux épreuves du Ministère. Les écoles performantes veillent à ce que tous leurs élèves, indépendamment de tout désavantage réel ou perçu résultant de leurs particularités individuelles ou de leur environnement familial et socioéconomique, soient encouragés à s'accomplir pleinement et à ce qu'ils soient assistés dans cette entreprise.

### 5.3.2 La mesure de la concurrence

Le pourcentage des élèves inscrits au secteur d'enseignement privé dans la région administrative où est située la commission scolaire est utilisé pour mesurer la concurrence. Le tableau 5 montre comment les 60 commissions scolaires francophones se répartissent entre les 17 régions administratives de la province.

**Tableau 5** La répartition des 60 commissions scolaires francophones entre les 17 régions

## administratives du Québec

01 BAS-SAINT-LAURENT	09 CÔTE-NORD
CS des Monts-et-Marées	CS de l'Estuaire
CS des Phares	CS du Fer
CS du Fleuve-et-des-Lacs	CS de la Moyenne-Côte-Nord
CS de Kamouraska-Rivière-du-Loup	10 NORD-DU-QUÉBEC
02 SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN	CS de la Baie-James
CS du Pays-des-Bleuets	11 GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE
CS du Lac-Saint-Jean	CS des Îles
CS des Rives-du-Saguenay	CS des Chic-Chocs
CS De La Jonquière	CS René-Lévesque
03 CAPITALE-NATIONALE	12 CHAUDIÈRE-APPALACHES
CS de Charlevoix	CS de la Côte-du-Sud
CS de la Capitale	CS de L'Amiante
CS des Découvreurs	CS de la Beauce-Etchemin
CS des Premières-Seigneuries	CS des Navigateurs
CS de Portneuf	13 LAVAL
04 MAURICIE	CS de Laval
CS du Chemin-du-Roy	14 LANAUDIÈRE
CS de l'Énergie	CS des Affluents
05 ESTRIE	CS des Samares
CS des Hauts-Cantons	15 LAURENTIDES
CS de la Région-de-Sherbrooke	CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles
CS des Sommets	CS de la Rivière-du-Nord
06 MONTRÉAL	CS des Laurentides
CS de la Pointe-de-l'Île	CS Pierre-Neveu
CS de Montréal	16 MONTÉRÉGIE
CS Marguerite-Bourgeoys	CS de Sorel-Tracy
07 OUTAOUAIS	CS de Saint-Hyacinthe
CS des Draveurs	CS des Hautes-Rivières
CS des Portages-de-l'Outaouais	CS Marie-Victorin
CS au Coeur-des-Vallées	CS des Patriotes
CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	CS du Val-des-Cerfs
08 ABITIBI-TÉMISCAMINGUE	CS des Grandes-Seigneuries
CS du Lac-Témiscamingue	CS de la Vallée-des-Tisserands
CS de Rouyn-Noranda	CS des Trois-Lacs
CS Harricana	17 CENTRE-DU-QUÉBEC
CS de l'Or-et-des-Bois	CS de la Riveraine
CS du Lac-Abitibi	CS des Bois-Francs
	CS des Chênes

### 5.3.3 Les variables de contrôle

Les études recensées plus tôt considèrent toutes, en plus d'une mesure de la performance des écoles et d'une mesure de la concurrence, une multitude de variables pour expliquer cette performance, soit les variables dites de contrôle. Bien que l'objectif de ces études consiste à mesurer l'effet de la concurrence du secteur privé sur la performance des élèves du secteur

public, sans les variables de contrôle, il serait impossible de mesurer l'effet uniquement dû à la concurrence.

Trois facteurs sont susceptibles d'avoir une influence sur la performance des écoles ou des commissions scolaires : les élèves, l'école ou la commission scolaire elle-même et le milieu familial. En général, les variables de contrôle se rapportent à l'un ou l'autre des ces facteurs.

Dans la présente étude, la variable pourcentage d'élèves handicapés (HAND) se rapporte aux caractéristiques des élèves. L'hypothèse retenue pour cette recherche est que plus le pourcentage d'élèves handicapés est élevé à l'intérieur d'une commission scolaire, moins la performance des élèves aux épreuves uniques du ministère est élevée.

La variable nombre total d'élèves (TAILLE) se rapporte aux caractéristiques des commissions scolaires. L'article de Driscoll, Halcoussis et Svorny (2003) a montré que la taille de la commission scolaire peut avoir un effet significatif sur la performance des élèves. En contrôlant pour les caractéristiques des élèves et d'autres facteurs tels la taille de la classe et la taille de l'école, les chercheurs ont trouvé que la taille de la commission scolaire (*school district*) a un effet négatif significatif sur la performance des élèves. Avant eux, Kiesling (1967) et Fowler et Walberg (1991) avait obtenus des résultats similaires à l'aide de méthodes moins avancées.

La variable superficie du territoire de la commission scolaire (SUPER) se rapporte aux caractéristiques des commissions scolaires. Contrairement à l'effet de la taille des commissions scolaires, l'effet de la superficie de celles-ci n'a pas fait l'objet de beaucoup de recherches. En effet, aucune des études recensées dans la présente recherche ne s'intéresse à la superficie de la commission scolaire comme facteur explicatif de la performance des élèves. Pourtant, nous croyons qu'une relation étroite doit exister entre la superficie d'une

commission scolaire et sa productivité. Notre hypothèse est que la superficie des commissions scolaires peut avoir pour effet d'augmenter leur niveau de dépense et, par conséquent, diminuer leur productivité. Ainsi, plus la superficie d'une commission scolaire est grande, moins elle devrait être productive.

La variable revenu médian des familles avec enfants âgés de 0 à 18 ans (REVMED) se rapportent aux caractéristiques du milieu familial. Le revenu familial est clairement lié à la réussite des élèves (Caldas et Bankston, 1997; Duncan, Duncan et Featherman, 1972; Coleman et al., 1966). Plus le revenu familial est élevé, mieux les élèves réussissent.

Le pourcentage des familles avec enfants âgés de 0 à 18 ans dont la mère a poursuivi des études primaires ou secondaires sans obtenir de diplôme d'études secondaires (SCOLA) est également inclus dans les caractéristiques du milieu familial. Comme le revenu médian des familles, la scolarité des parents, en particulier celle de la mère, a un effet positif sur la performance des élèves. Ainsi, plus le pourcentage des familles avec enfants âgés de 0 à 18 ans dont la mère a poursuivi des études primaires ou secondaires sans obtenir de diplôme d'études secondaires est élevé, moins la performance des élèves devrait être bonne.

La structure familiale joue aussi un rôle important dans l'étude de la performance scolaire. Pour notre étude, nous disposons du pourcentage des familles monoparentales avec enfants âgés de 0 à 18 ans dont le parent est de sexe féminin (MONO). Cette variable devrait avoir un effet négatif sur la performance scolaire des élèves. De même, elle devrait être fortement corrélée avec la variable REVMED.

Finalement, le pourcentage de familles avec enfants âgés de 0 à 18 ans dont le parent principal ne connaît aucune des deux langues officielles (LANGUE) se rapportent aux caractéristiques du milieu familial. En effet, on peut supposer que les parents qui ne connaissent aucune des deux

langues officielles peuvent éprouver plus de difficulté à encadrer les études de leurs enfants. Si tel est le cas, plus le pourcentage de familles avec enfants âgés de 0 à 18 ans dont le parent principal ne connaît aucune des deux langues officielles est élevé dans une commission scolaire, moins la performance des élèves devrait être élevée.

Les données se rapportant aux caractéristiques des élèves et des commissions scolaires proviennent des dossiers du Ministère. Par contre, les données se rapportant aux caractéristiques du milieu familial sont obtenues par l'entremise d'une méthode de collecte indirecte. Étant donné que le Ministère ne détient pas de données socioéconomiques relatives aux familles des élèves, il doit utiliser une méthode indirecte afin de connaître le milieu familial de ceux-ci. Pour ce faire, des données provenant du recensement canadien sont mises à contribution.

Les données du recensement canadien sont agrégées par unité de peuplement. La carte des unités de peuplement désigne le découpage géographique utilisé par le Ministère pour décrire les milieux socioéconomiques des familles des élèves des écoles publiques à l'enseignement primaire et secondaire (Baillargeon, 2005). Revues conjointement avec les commissions scolaires en 2003, les limites géographiques du découpage de la carte des unités de peuplement doivent respecter trois critères. Premièrement, les unités doivent compter environ 600 élèves pour lesquels on doit s'assurer d'obtenir toutes les données socioéconomiques tirées des recensements de Statistique Canada. Le critère de 600 élèves a été retenu afin qu'on puisse s'approcher d'un minimum de 325 familles par unité, seuil établi relativement aux données sur le revenu des familles. Il sert également à assurer l'équilibre démographique entre les unités. Deuxièmement, il faut que les unités soient les plus homogènes possible en termes de caractéristiques sociales et économiques de sorte que les indices calculés relativement à chacune d'entre elles soient représentatifs de la situation familiale du plus



grand nombre possible d'élèves. Troisièmement, le territoire des unités doit être contigu afin que celles-ci reflètent la délimitation « naturelle » des milieux de vie des familles et qu'on évite ainsi de créer des territoires sans signification pour la population concernée.

Cette opération a mené à une nouvelle carte constituée de 1 505 unités de peuplement. Le ministère de l'Éducation dresse ensuite le profil socioéconomique de chaque unité de peuplement grâce aux données du recensement de 2001 de Statistique Canada, obtenues auprès de 20 % des ménages des secteurs de recensement. Le profil familial des élèves de chaque commission scolaire est obtenu en effectuant, pour chaque variable, une somme pondérée en fonction du nombre d'élèves en provenance de chaque unité de peuplement du territoire de la commission scolaire.

#### 5.3.4 Les dépenses

Les théories de la bureaucratie nous enseignent que l'atténuation des droits de propriété inhérente à la production publique crée une rente et que cette dernière est susceptible d'être partagée entre les bureaucrates, les politiciens, les principaux détenteurs de facteurs de production et les consommateurs les plus intéressés. Comme le suggère Busch (2002), les variables suivantes permettent de mesurer les changements relatifs de postes budgétaires qui touchent les plus importantes parties prenantes en plus de ceux qui touchent directement le bureaucrate. Ces catégories de dépenses permettent de distinguer la rente du bureaucrate de la rente appropriée par les autres parties prenantes du système québécois d'éducation.

La première variable correspond à la rente du bureaucrate. La variable dépenses d'administration de la commission scolaire par élève (DEPADMIN) correspond aux postes budgétaires qui touchent directement les administrateurs de la commission scolaire. Elle regroupe les champs d'activités relatifs aux dépenses administratives des commissions

scolaires sur lesquelles elle détient un contrôle absolu. Elle contient les dépenses liées aux activités du conseil des commissaires et des autres comités, de gestion, des services corporatifs et de perfectionnement. On y retrouve, entre autres, les dépenses relatives à l'élection des commissaires d'écoles, à l'administration et à la gestion de l'ensemble des programmes, des moyens d'enseignement, des programmes d'études, de l'évaluation et de la mesure des apprentissages, ainsi que les dépenses liées à la gestion de l'ensemble des ressources financières, humaines et matérielles et du transport scolaire.

Les trois indicateurs suivants correspondent à la rente des principaux détenteurs de facteurs de production. La variable dépenses d'enseignement par élève (DEPENS) correspond aux postes budgétaires qui touchent directement les enseignants. Elle regroupe les champs d'activités relatifs à l'enseignement, à la formation pédagogique de base des enseignants. Les salaires des enseignants représentent la quasi-totalité des dépenses associées à cette fonction. La variable dépenses de gestion des écoles par élève (DEPGEST) correspond au poste budgétaire qui vise directement le personnel de direction des écoles. Elle regroupe les activités relatives à la gestion des écoles et des centres et au soutien technique et administratif de ces établissements. Elle comprend également les coûts de l'imprimerie et de la reprographie liés à la production de matériel à des fins éducatives. La variable dépenses d'immobilisation par élève (DEPIMMO) correspond aux postes budgétaires qui touchent les responsables de l'entretien des bâtiments. Elle regroupe les champs d'activités relatifs à l'acquisition, à la protection, à l'entretien et à la réparation des immeubles et du mobilier de la commission scolaire. Comme pour la variable dépenses d'enseignement par élève (DEPENS), les salaires des employés d'entretien représentent la majeure partie des dépenses associées à cette fonction.

La dernière variable correspond à la rente des consommateurs les plus intéressés. La variable dépenses de soutien à l'enseignement par élève (DEPSOUT) regroupe les dépenses des activités

qui viennent appuyer, soutenir, compléter celles de la formation de base des élèves. Les moyens d'enseignement, les différents services de soutien offerts aux élèves ainsi que les services d'animation et de développement pédagogique mis à la disposition du personnel enseignant sont comptabilisés dans cette variable. On y retrouve, entre autres, les dépenses liées aux services de bibliothèque, d'audiovisuel et d'informatique d'enseignement ainsi que toutes les dépenses relatives aux services mis à la disposition de l'élève pour l'aider dans son cheminement scolaire. Cela inclut les services d'orientation, de psychologie, d'orthophonie-audiologie, de psychoéducation et d'éducation spécialisée. Finalement, les dépenses de soutien à l'enseignement et à la formation incluent les dépenses relatives aux activités d'animation pastorale, sportive et culturelle de même que celles relatives à l'encadrement et à la surveillance des élèves.

Toutes ces variables nous permettent de mesurer l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la productivité du secteur public, d'apprécier l'effet des différents types de dépenses sur la performance des commissions scolaires et de mieux comprendre l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur l'appropriation de la rente par les différentes parties prenantes du système québécois d'éducation.



## CHAPITRE VI

### RÉSULTATS

#### 6.1 Analyse descriptive

Le tableau 6 présente les résultats de l'analyse descriptive des variables à l'étude. On remarque que des 300 cas possibles, seulement 295 ont été retenus pour les analyses qui suivent. Les données relatives à la commission scolaire de la Moyenne-Côte-Nord ont été laissées de côté puisqu'elles représentent presque toujours des cas extrêmes univariés et multivariés.

**Tableau 6** Analyse descriptive

Variable	<i>N</i>	Moyenne	Écart-type	Minimum	Maximum
RESULT (%)	295	72,75	1,90	65,6	77,7
REUSSI (%)	295	84,86	3,67	72,4	92,6
DEPTOT (\$)	295	5 701	658	4 489	8 546
DEPENS (\$)	295	3 522	299	2 814	4 482
DEPSOUT (\$)	295	647	143	381	1 403
DEPADMIN (\$)	295	415	134	246	1 287
DEPIMMO (\$)	295	523	104	362	985
DEPGEST (\$)	295	594	79	400	891
PRIVE (%)	295	6,26	4,62	0,00	19,77
TAILLE (élèves)	295	16 674	14 458	1 901	90 243
SUPER (km <sup>2</sup> )	295	15 056	46 391	93	338 879
HAND (%)	295	1,80	0,56	0,70	3,93
REVMED (\$)	295	52 437	7 097	41 677	73 613
SCOLA (%)	295	21,79	6,12	4,40	33,01
MONO (%)	295	16,42	3,58	11,34	28,21

**Tableau 7** Matrice de corrélation

	RESULT	REUSSI	DEPTOT	DEPENS	DEPSOUT	DEPADM	DEPIMMO	DEPGEST
RESULT	1,000							
REUSSI	,854**	1,000						
DEPTOT	,015	,075	1,000					
DEPENS	,013	,092	,930**	1,000				
DEPSOUT	,211**	,256**	,789**	,617**	1,000			
DEPADMIN	-,137**	-,093	,842**	,650**	,633**	1,000		
DEPIMMO	-,128*	-,146*	,850**	,721**	,564**	,823**	1,000	
DEPGEST	,093	,168**	,852**	,806**	,627**	,645**	,634**	1,00
PRIVE	,207**	,128	-,385**	-,355**	-,206**	-,444**	-,353**	-,277**
TAILLE	,089	-,002	-,419**	-,409**	-,294**	-,449**	-,216**	-,367**
SUPER	-,265**	-,251**	,499**	,293**	,428**	,726**	,642**	,210**
HAND	-,025	-,048	,153**	,202**	,087	-,011	,163**	,155**
REVMED	,201**	,099	-,318**	-,388**	-,724**	-,150*	-,132**	-,347**
SCOLA	-,226**	-,153**	,497**	,487**	,306**	,454**	,462**	,377**
MONO	,009	-,081	-,215**	-,211**	-,122*	-,297**	-,071	-,181**

	PRIVE	TAILLE	SUPER	HAND	REVMED	SCOLA	MONO
PRIVÉ	1,000						
TAILLE	,651**	1,000					
SUPER	-,274**	-,211**	1,000				
HAND	,217**	,289**	-,038	1,000			
REVMED	,094	,236**	,092	-,210**	1,000		
SCOLA	-,461**	-,415**	,235**	,042	-,676**	1,000	
MONO	,435**	-,507**	-,132*	,515**	-,135*	-,347**	1,000

Note : \* =  $p < ,05$ ; \*\* =  $p < ,01$ .  $N = 295$ .

Le tableau 7 présente la matrice de corrélation des variables utilisées. On constate que les deux variables servant à mesurer la performance, les résultats moyens des élèves à l'ensemble des épreuves uniques de juin et leur taux de réussite moyen sont fortement corrélés. On constate également que les corrélations entre les différentes dépenses des commissions scolaires varient de modérément à fortement corrélées et qu'elles sont toutes significatives. Les dépenses des commissions scolaires sont également corrélées avec certaines autres variables. Les dépenses d'administration et les dépenses d'immobilisation sont modérément corrélées avec la superficie des commissions scolaires. Les dépenses de soutien à l'enseignement sont, pour leur part, modérément corrélées avec le revenu médian des parents et le nombre d'élèves de la commission scolaire est modérément corrélé avec la concurrence du secteur privé. Finalement, une corrélation modérée lie le niveau de scolarité du parent le plus scolarisé et le revenu médian des parents. Toutes les autres variables sont faiblement

corrélées avec les mesures de la performance et entre elles.

## 6.2 L'effet de la concurrence sur la productivité des commissions scolaires

Nous utilisons deux modèles pour mesurer l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la productivité des commissions scolaires. Dans le tableau 8, le modèle 1 a pour variable dépendante deux différentes mesures de la performance des élèves. La première mesure utilisée est la variable résultats aux épreuves. Le modèle explique 36,5 % de la variation de cette variable dépendante. De façon générale, les estimations du modèle se rapprochent de celles obtenues par les autres études qui se sont intéressées à la question. Le pourcentage de la variation de la performance expliqué par les variables indépendantes est similaire et le revenu et la scolarité des parents ont des effets positifs sur la performance scolaire des élèves<sup>1</sup>. Par contre, d'autres variables produisent des effets contraires aux résultats anticipés. Le pourcentage de familles monoparentales et le pourcentage de familles qui ne parlent aucune des deux langues officielles ont des effets positifs sur la performance des élèves alors que l'on pourrait s'attendre à des effets négatifs. De même, les dépenses totales par élève des commissions scolaires ont un effet négatif sur la performance scolaire alors que l'on pourrait normalement s'attendre à obtenir un effet positif.

---

<sup>1</sup> La variable SCOLA représente la proportion des parents qui n'ont pas obtenu de diplôme d'études secondaires (DES). Ainsi, l'effet négatif de la variable SCOLA indique que plus le niveau de scolarité des parents est élevé, plus la performance scolaire des élèves est élevée.

**Tableau 8** Estimation de l'effet de la concurrence sur la productivité des commissions scolaires

Variable(s)	MODÈLE 1		MODÈLE 2
	RESULT	REUSSI	logDEPTOT
(Constante)	77,292**	101,615*	4,823**
PRIVÉ	,049	,245	-,006**
[PRIVÉ] <sup>2</sup>	-,0004	-,011	,0004**
logREVMED	1,283	-1,407	-,142**
SCOLA	-,031	-,032	-,001*
logMONO	,873	,762	-,096**
logLANGUE	,261	-,360	,021**
logSUPER	-,306	-,497	,012**
logHAND	-3,179**	-5,738**	,062**
logTAILLE	-,659	-,537	-,085**
logDEPTOT	-2,139	-2,291	---
R <sup>2</sup>	,365	,408	,794
N	295	295	295

Note : \* =  $p < ,05$ ; \*\* =  $p < ,01$ . L'ajout de « log » devant certaines variables signifie qu'elles ont subi une transformation logarithmique pour rendre leur distribution normale.

Pour revenir à notre principale question de recherche, on constate que la concurrence a un effet positif non significatif sur les résultats aux épreuves jusqu'à ce que le pourcentage d'élèves inscrits au secteur privé à l'intérieur d'une commission scolaire atteigne 61,3 %<sup>2</sup>. Étant donné que le taux de concurrence ne dépasse pas 20 % dans les régions administratives du Québec, on peut conclure que pour chacune d'entre elles, la concurrence a un effet positif sur la performance des élèves aux épreuves uniques. Si une commission scolaire avait un taux d'élèves inscrits au privé supérieur à 61,3 %, la concurrence du privé aurait un effet négatif non significatif sur les résultats aux épreuves uniques.

<sup>2</sup> Ce résultat est obtenu en calculant le point maximum de la fonction pour la variable concurrence.



Dans le tableau 8, la seconde mesure de la performance utilisée pour le modèle 1 est la variable taux de réussite aux épreuves. Cette fois, le modèle explique 40,8 % de la variation de la variable dépendante. Comme pour la mesure de la performance précédente, les estimations du modèle se rapprochent de celles obtenues par les autres études portant sur les effets de la concurrence sur la performance des élèves. L'effet des variables indépendantes sur la performance va dans le sens des résultats attendus dans presque tous les cas. Seules les variables revenu médian des parents et pourcentage de familles monoparentales vont dans le sens contraire des effets escomptés.

La concurrence a, pour sa part, un effet positif non significatif sur les résultats aux épreuves pour les commissions scolaires où le pourcentage d'élèves inscrits au secteur privé est inférieur à 11,1 %. Pour celles dont le pourcentage est supérieur à 11,1 %, la concurrence du privé a un effet négatif non significatif sur le taux de réussite aux épreuves uniques. Le pourcentage moyen d'élèves inscrits au secteur privé pour l'ensemble des 59 commissions scolaires francophones de notre échantillon est de 6,26 %. Ainsi, pour la majorité des commissions scolaires, la concurrence ne peut avoir qu'un effet bénéfique sur la performance des élèves. En réalité, seules les régions administratives de Montréal et de Québec ont des taux de concurrence supérieurs à 11,1 %. Au total, pour l'année scolaire 2002-2003, 27,7 % des élèves québécois habitent sur le territoire de ces deux régions administratives. Autrement dit, pour 72,3 % des quelque 989 000 élèves du secteur public, la concurrence n'a que des effets bénéfiques sur leur performance.

Les résultats obtenus pour le modèle 1 semblent appuyer l'hypothèse voulant que la concurrence du secteur privé a un effet non linéaire sur la performance des commissions scolaires. Rappelons que l'hypothèse vérifiée est que la concurrence imparfaite a pour effet de concentrer les élèves plus performants dans le réseau privé et de laisser les élèves présentant

des handicaps ou des difficultés d'adaptation et d'apprentissage, moins performants, au secteur public. Il est cependant difficile de déceler précisément à partir de quel pourcentage la concurrence du secteur privé commence à avoir un effet négatif sur la performance des élèves puisque les résultats varient en fonction de la mesure de la performance retenue. On sait cependant que la très grande majorité des élèves habitent dans des commissions scolaires où l'effet de la concurrence est positif. Toutefois, aucun des deux modèles n'a permis de dégager d'effet significatif, que ce soit pour la concurrence ou pour les autres variables explicatives du modèle, exception faite du pourcentage d'élèves handicapés. Pourtant, un modèle similaire utilisé au niveau des écoles secondaires s'est avéré très performant (Marceau, Cowley et Bernier, 2004). Selon toute vraisemblance, l'agrégation des variables au niveau de la commission scolaire pourrait être partiellement responsable de la moins bonne performance de ce modèle.

De concert avec le modèle 1, le modèle 2 du tableau 8 nous permet d'estimer l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur la productivité des commissions scolaires. Cette fois, les dépenses totales par élève font office de variable dépendante, et le modèle explique 79,4 % de la variation de la variable dépendante. À l'opposé de la performance des élèves, les estimations du modèle sont toutes significatives. Encore une fois, l'effet de la majorité des variables va dans le sens des effets attendus. Par contre, le pourcentage de familles où le parent principal n'a pas de diplôme d'études secondaires ainsi que le pourcentage des familles monoparentales ont un effet négatif sur les dépenses. On se serait normalement attendu au contraire.

Les résultats du modèle 2 montrent que la concurrence a un effet négatif significatif sur les dépenses totales par élève des commissions scolaires qui comptent moins de 7,5 % d'élèves inscrits au privé. Pour celles où la concurrence est supérieure à 7,5 %, la concurrence

augmente de manière significative les dépenses totales par élève. Ces résultats confirment l'effet non linéaire de la concurrence du secteur privé sur les dépenses des commissions scolaires. La concurrence imparfaite a pour effet de concentrer les élèves plus performants dans le réseau privé et de laisser les élèves présentant des handicaps ou des difficultés d'adaptation et d'apprentissage, moins performants, au secteur public. Comme les besoins de ces derniers sont plus importants, les dépenses totales par élève des commissions scolaires devraient être plus importantes lorsque la concurrence du secteur privé est forte. Huit des dix-sept régions administratives ont un taux de concurrence supérieur à 7,5 % (Capitale-Nationale, Mauricie, Estrie, Montréal, Laval, Lanaudière, Montérégie et Centre-du-Québec). Au total, 31,4 % des élèves québécois habitent les régions administratives où la concurrence a un effet négatif significatif sur les dépenses des commissions scolaires contre 68,6 % qui habitent dans des régions administratives où la concurrence a un effet négatif significatif sur la performance des élèves.

En somme, les résultats présentés au tableau 8 indiquent que la concurrence du privé améliore la productivité des commissions scolaires où le taux de concurrence est faible ou modéré et diminue la productivité des commissions scolaires où ce même taux est élevé. Contrairement aux résultats de Hoxby (2002), nos résultats indiquent que l'augmentation de la productivité des commissions scolaires est tributaire d'une diminution des dépenses totales par élève. En effet, la concurrence ne semble avoir aucun effet significatif sur la performance des élèves aux épreuves uniques. Par contre, elle diminue les dépenses totales par élève des commissions scolaires francophones où le taux d'inscriptions au privé est inférieur à 7,5 %. Pour les autres, la concurrence augmente de manière significative les dépenses totales par élève et, par le fait même, diminue leur productivité. Compte tenu de ces résultats, il est difficile d'établir avec précision à partir de quel moment la concurrence devient néfaste pour la productivité des

commissions scolaires. Cependant, on constate qu'il n'est pas nécessaire qu'une commission scolaire soit exposée à une forte concurrence du secteur privé pour que sa productivité augmente. Par contre, la concurrence, du fait qu'elle est imparfaite, a un effet négatif sur la productivité des écoles lorsqu'elle devient trop vive.

### 6.3 L'effet des dépenses sur la performance des élèves

Les résultats du modèle 3 présentés au tableau 9 nous permettent de vérifier l'effet des dépenses des commissions scolaires sur la performance des élèves aux épreuves uniques. Dans le modèle 1, les dépenses totales par élève des commissions scolaires n'ont pas d'effets significatifs sur la performance des élèves. Lorsqu'on ventile les dépenses en cinq catégories distinctes comme nous le faisons avec le modèle 3, l'effet des dépenses sur la performance est beaucoup plus révélateur.

Par rapport au modèle 1, la ventilation des dépenses augmente la proportion de la variation des variables dépendantes résultats moyens aux épreuves uniques et taux de réussite aux épreuves uniques de 6,2 % et 6,8 % respectivement. La ventilation des dépenses ajoute à l'explication de la performance des élèves. Lorsqu'on utilise les résultats aux examens comme variable dépendante, les résultats du modèle 3 indiquent que certaines dépenses améliorent la performance des élèves. C'est le cas des dépenses d'enseignement dont l'effet est positif mais non significatif, des dépenses de soutien à l'enseignement dont l'effet est positif et significatif et des dépenses de gestion des écoles dont l'effet est aussi positif mais non significatif. À l'opposé, les dépenses d'administration des commissions scolaires et les dépenses d'immobilisation ont un effet négatif significatif sur les résultats moyens aux épreuves uniques.

Lorsqu'on utilise le taux de réussite aux épreuves comme variable dépendante, le modèle 3

montre des résultats très similaires. Les dépenses d'enseignement ont toujours un effet positif non significatif sur la performance, les dépenses de soutien à l'enseignement, un effet positif significatif, et l'effet des dépenses de gestion des écoles demeure positif mais devient significatif. L'effet des dépenses d'administration des commissions scolaires est toujours négatif mais non significatif et l'effet des dépenses d'immobilisation demeure négatif et non significatif.

**Tableau 9** Estimation de l'effet des dépenses sur la performance des élèves

Variable(s)	MODÈLE 3	
	RESULT	REUSSI
(Constante)	32,562	3,356
PRIVÉ	,043	,243
[PRIVÉ] <sup>2</sup>	-,001	-,014
logREVMED	5,642	8,239
SCOLA	,003	,050
logMONO	-,023	-,166
logLANGUE	,701	,579
logSUPER	-,274	-,418
logHAND	-2,731**	-5,114**
logTAILLE	-,723	,444
logDEPENS	3,474	6,767
logDEPSOUT	6,038**	10,500**
logDEPADMIN	-4,503*	-1,884
logDEPGEST	5,280	14,162**
logIMMO	-5,599*	-17,692**
R <sup>2</sup>	,427	,476
N	295	295

Note : \* =  $p < ,05$ ; \*\* =  $p < ,01$ . L'ajout de « log » devant certaines variables signifie qu'elles ont subi une transformation logarithmique pour rendre leur distribution normale.

À la lumière de ces résultats, on peut assurément conclure que les dépenses des commissions scolaires n'ont pas toutes le même effet sur la performance des élèves. Ainsi, il apparaît clair que les dépenses d'enseignement n'ont pas d'effet significatif sur la performance des élèves. On peut aussi affirmer que les dépenses de soutien à l'enseignement ont un effet positif significatif sur la performance des élèves et que les dépenses d'immobilisation, elles, ont un effet négatif significatif. Les résultats sont cependant moins clairs pour les dépenses

d'administration des commissions scolaires et les dépenses de gestion des écoles. Dans le premier cas, les résultats sur la performance sont toujours négatifs, mais pas toujours significatifs. Dans le second, ils sont toujours positifs, mais pas toujours significatifs.

Si on les compare aux résultats de Greene et Kang (2004) et de Dee (2005), nos résultats montrent que ce ne sont pas toutes les dépenses instructionnelles qui ont un effet positif sur la performance des élèves. Selon notre modèle, une des plus importantes d'entre elles, les dépenses d'enseignement, n'ont pas d'effet significatif sur la performance des élèves. Ce sont plutôt les dépenses de soutien à l'enseignement qui ont un effet positif sur la performance des élèves, c'est-à-dire les dépenses qui servent à appuyer, à soutenir et à compléter la formation de base des élèves comme les services de bibliothèque, d'audiovisuel et d'informatique ainsi que toutes les dépenses relatives aux services mis à la disposition de l'élève pour l'aider dans son cheminement scolaire tels les services d'orientation, de psychologie, d'orthophonie-audiologie, de psychoéducation et d'éducation spécialisée.

Contrairement à ce que Greene et Kang (2004) affirment, ce ne sont pas toutes les dépenses non instructionnelles qui nuisent à la performance des élèves. Contrairement aux dépenses d'administration de la commission scolaire, les dépenses de gestion des écoles semblent être positivement associées à la performance scolaire des élèves. Ces résultats suggèrent que la décentralisation des budgets d'administration vers les administrations locales semble augmenter la performance des élèves alors que la centralisation des dépenses d'administration au niveau régional semble avoir l'effet contraire. Si tel est le cas, cela milite en faveur de la décentralisation de l'administration scolaire au profit des écoles. Finalement, les dépenses d'immobilisation ont, à l'image des dépenses non instructionnelles de Greene et Kang (2004), un effet négatif significatif sur la performance des élèves.

#### 6.4 L'effet de la concurrence sur les dépenses des commissions scolaires

Les modèles 4 à 8 présentés au tableau 10 nous permettent d'étudier l'effet de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur les dépenses des commissions scolaires. Les résultats obtenus indiquent que notre modèle explique en moyenne 66,3 % de la variation des dépenses. Comme c'est le cas pour les dépenses totales par élève, les résultats sont souvent significatifs. Seule la concurrence et la taille de la commission scolaire ont toujours un effet significatif sur les dépenses des commissions scolaires. Quant aux autres variables indépendantes, on remarque que le sens et l'ampleur de leurs effets sont assez constants d'une dépense à l'autre. Notre modèle s'avère donc relativement constant, peu importe la dépense analysée.

Comme les dépenses n'ont pas toutes le même effet sur la performance des élèves du secteur public, on pourrait s'attendre à ce que les commissions scolaires, lorsqu'elles sont soumises à la concurrence du privé, dépensent davantage pour les services qui ont des effets positifs sur la performance des élèves et moins pour les services qui ont des effets négatifs. De cette façon, elles pourraient augmenter la performance de leurs élèves et, par le fait même, leur productivité. Or, il n'en est rien. Par exemple, les dépenses de soutien à l'enseignement, qui ont un effet positif significatif sur la performance des élèves, devraient augmenter en présence de concurrence. Pourtant, elles diminuent pour les commissions scolaires où la concurrence est inférieure à environ 5,0 %, et augmentent pour celles dont le taux de concurrence est supérieur à 5,0 %. En fait, la concurrence a un effet négatif sur toutes les dépenses des commissions scolaires, indépendamment du fait qu'elles contribuent ou non à la performance des élèves. En moyenne, le point d'inversion de l'effet de la concurrence se situe à 6,8 %. Comme c'est le cas pour son effet sur la performance des élèves et sur les dépenses totales par élève du secteur public, la concurrence présente un taux supérieur à 6,8 % dans la majorité

des commissions scolaires.

**Tableau 10** Estimation de l'effet de la concurrence sur les dépenses des commissions scolaires

Variable(s)	MODÈLE 4 logDEPENS	MODÈLE 5 logDEPSOUT	MODÈLE 6 logDEPADMIN	MODÈLE 7 logDEPGEST	MODÈLE 8 logDEPIMMO
(Constant)	4,584**	4,579**	3,999**	4,887**	3,028**
PRIVE	-,0029**	-,010**	-,014**	-,008**	-,013**
[PRIVE] <sup>2</sup>	,0002**	,001**	,001**	,0005**	,001**
logREVMED	-,162**	-,292*	-,043	-,333**	,029
SCOLA	-,001	-,003*	-,001	-,003**	,001
logMONO	-,085**	-,004	-,243**	-,109**	-,162**
logLANGUE	,012*	,016	,063**	,017	,077**
logSUPER	,007**	,020**	,023**	,004	,021**
logHAND	,062**	-,022	,106**	,070**	,098**
logTAILLE	-,054**	-,110**	-,242**	-,099**	-,095**
R <sup>2</sup>	,724	,564	,757	,639	,629
N	295	295	295	295	295

Note : \* = p < ,05; \*\* = p < ,01. L'ajout de « log » devant certaines variables signifie qu'elles ont subi une transformation logarithmique pour rendre leur distribution normale.

Les résultats du tableau 10 nous aident à interpréter l'effet non significatif de la concurrence sur la performance des élèves, obtenu avec les modèles 1 et 3. Selon Greene et Kang (2004) et Dee (2005), l'effet de la concurrence sur les dépenses explique, en partie du moins, comment les gestionnaires soumis à la concurrence du privé arrivent à améliorer la performance de leurs élèves aux épreuves uniques. Leurs études, réalisées à partir de données américaines, montrent que la concurrence augmente les dépenses instructionnelles et diminue les dépenses non instructionnelles. Ces résultats vont à l'encontre de ceux observés dans le tableau 10, ce qui explique peut-être pourquoi la concurrence n'a pas d'effet significatif sur la performance des élèves. Au Québec, la concurrence se traduit par des coupures budgétaires transversales et aucune dépense supplémentaire là où ça compte vraiment, comme le rapportent les études américaines.

Les nombreuses règles administratives auxquelles sont soumises les commissions scolaires du Québec et les différentes mesures de contrôle mises en place par le Ministère pour garantir à



certaines groupes un accès privilégié au processus de planification stratégique des commissions scolaires expliquent la nature transversale des coupures budgétaires qui découlent de la concurrence du privé. Il semble, comme les théories de la bureaucratie le suggèrent, que les mécanismes de contrôle législatifs permettent au politicien de s'approprier une partie de la rente et de la redistribuer aux diverses parties prenantes sans pour autant réduire la rente des bureaucrates à zéro. Avec le temps, le partage de la rente atteint un point d'équilibre et, lorsque la concurrence du privé vient diminuer la taille de la rente, toutes les parties prenantes sont contraintes à laisser une partie de la rente leur échapper au bénéfice des consommateurs.

Les résultats de Greene et Kang (2004) et de Dee (2005) indiquent plutôt que les administrateurs scolaires américains contrôlent une part plus importante de la rente et qu'ils peuvent en disposer plus facilement. C'est ce qui explique que la concurrence ait un effet négatif significatif sur l'ampleur des dépenses non instructionnelles. Au Québec, il apparaît clairement que la répartition de la rente entre les différentes parties prenantes est optimale d'un point de vue politique. La concurrence fait diminuer la taille de la rente, mais pas sa répartition. Bref, ce que la concurrence change, c'est la grosseur de la tarte, pas la façon dont elle est divisée.



## CHAPITRE VII

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les politiques publiques en éducation ont des conséquences importantes sur l'avenir économique et social du Québec. Les opposants à la concurrence en éducation continuent de prôner le retrait du financement public aux écoles privées en invoquant le fait que la concurrence du privé nuit aux élèves du public. Les partisans du libre choix en éducation, quant à eux, demandent aux élus de maintenir le financement des écoles privées puisque la concurrence bénéficie aussi au secteur public. Les décideurs sont appelés à prendre des décisions qui ont des répercussions importantes sur l'avenir de la société québécoise alors qu'ils ne disposent pas d'une information pertinente et suffisante sur la question. La présente étude remédie à cette situation. Elle fournit des éléments de réponse essentiels sur les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur les commissions scolaires francophones du Québec. Pour y arriver, nous avons recours à une base de données exhaustive du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et à des méthodes statistiques appropriées au contexte québécois.

Malgré le fait qu'elle soit la seule à analyser les effets de la concurrence du secteur d'enseignement privé sur les commissions scolaires francophones du Québec et qu'elle utilise une base de données exhaustive et récente, notre étude comporte néanmoins certaines limites qu'il est important de souligner. Une

première limite découle du fait qu'elle utilise un modèle MCO. En effet, nous n'avons pas été en mesure de trouver une variable qui puisse nous permettre d'utiliser un modèle MC2E sur les données québécoises, mais aucun indicateur de la densité de la population n'est assez précis pour nous permettre de l'inclure dans une analyse MC2E. À défaut d'avoir accès à une variable instrumentale appropriée, nous utilisons un modèle MCO pour trouver réponse à nos questions de recherche. Même si nous incluons plusieurs variables de contrôle, l'utilisation d'un modèle MCO risque néanmoins de sous-estimer les effets de la concurrence dans les analyses qui suivent.

Notre étude montre que la concurrence imparfaite du secteur privé a un effet non linéaire sur la productivité des commissions scolaires et que cet effet est tributaire d'une diminution des dépenses totales par élève. En effet, la concurrence ne semble pas avoir d'effet significatif sur la performance des élèves aux épreuves uniques et sur leur taux de réussite. Par contre, elle diminue les dépenses totales par élève des commissions scolaires francophones où le taux d'inscriptions au privé est inférieur à 7,5 %. Pour les autres, la concurrence augmente de manière significative les dépenses totales par élève et, par le fait même, diminue leur productivité. Il n'est donc pas nécessaire qu'une commission scolaire soit exposée à un fort taux de concurrence pour que sa productivité augmente, mais les effets positifs de celle-ci tendent à s'estomper lorsque la proportion d'élèves inscrits au secteur privé s'intensifie.

La concurrence du secteur d'enseignement privé profite au secteur public. Toutefois, nos analyses montrent que la concurrence, du fait qu'elle est imparfaite, a un effet négatif sur la productivité des écoles lorsqu'elle est très vive. Les règles de financement des écoles privées les empêchent d'accueillir des élèves handicapés et en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. Cette disposition de la Loi a pour effet de concentrer les élèves plus performants dans le réseau privé. Comme les besoins des élèves qui présentent des handicaps ou des difficultés d'apprentissage et d'adaptation sont plus importants, les dépenses totales par élève des commissions scolaires sont plus élevées lorsque la concurrence du secteur privé est forte. Mettre fin à la concurrence en abolissant les subventions aux écoles privées priverait une bonne partie des élèves du Québec d'une saine émulation et des économies qu'elle engendre.

Une autre avenue de solution consiste à élargir la concurrence à l'ensemble des élèves québécois en permettant aux écoles privées d'offrir des programmes aux élèves handicapés ou en difficulté d'apprentissage ou d'adaptation et d'ajuster le financement public en fonction des besoins de ces clientèles particulières. La concurrence n'aurait plus pour effet de concentrer les clientèles plus difficiles dans les écoles publiques. Au contraire, cette façon de faire permettrait à toutes les clientèles d'être exposées à la concurrence du privé et favoriserait la cohabitation des clientèles autant au secteur privé qu'au secteur public. Cette avenue de solution nous semble plus prometteuse que la précédente puisqu'elle permet d'étendre les bienfaits de la concurrence à toutes les commissions scolaires et à tous les élèves du Québec.

Notre étude a aussi permis d'établir que, contrairement aux conclusions des autres études sur l'effet des dépenses sur la performance des élèves, toutes les dépenses instructionnelles n'ont pas un effet positif sur la performance des élèves et que toutes les dépenses non instructionnelles n'ont pas un effet négatif sur celle-ci. Ainsi, il apparaît clairement que les dépenses d'enseignement, qui sont pourtant des dépenses instructionnelles, n'ont pas d'effet significatif sur la performance des élèves. Ce sont les dépenses qui servent à appuyer, à soutenir et à compléter la formation de base des élèves qui contribuent à améliorer leur performance aux épreuves du Ministère. Parmi ces dépenses, on note les services de bibliothèque, d'audiovisuel et d'informatique ainsi que toutes les dépenses relatives aux services mis à la disposition de l'élève pour l'aider dans son cheminement scolaire tels les services d'orientation, de psychologie, d'orthophonie-audiologie, de psychoéducation et d'éducation spécialisée. Quant aux dépenses non instructionnelles, nos résultats montrent que les dépenses de gestion des écoles favorisent la réussite scolaire des élèves alors que les dépenses d'administration des commissions scolaires et les dépenses d'immobilisation ont un effet négatif sur la performance. Nous croyons que ces résultats militent en faveur de la décentralisation des budgets d'administration vers les administrations locales. En transférant aux écoles une partie des sommes consacrées à l'administration et en leur attribuant des responsabilités plus importantes et une plus grande autonomie de gestion, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport travaillerait la mise en œuvre de pratiques de gestion qui favorisent la réussite scolaire des élèves.

Malgré le fait que les dépenses n'aient pas toutes le même effet sur la performance des élèves, nos résultats indiquent que la concurrence n'a pas d'effet sur la répartition des budgets des commissions scolaires francophones. La concurrence a un effet négatif significatif sur tous les types de dépenses des commissions scolaires, indépendamment du fait qu'elles contribuent ou non à la performance des élèves. Au Québec, la concurrence du privé se traduit par des coupures budgétaires transversales. Il semble, comme les théories de la bureaucratie le suggèrent, que les mécanismes de contrôle législatifs permettent au politicien de s'approprier une partie de la rente et de la redistribuer aux diverses parties prenantes. Cela n'empêche pas les bureaucrates de s'approprier une partie de la rente qu'ils partagent ensuite avec les détenteurs de facteurs de production et les consommateurs les plus intéressés. Avec le temps, le partage de la rente atteint un point d'équilibre et, lorsque la concurrence du privé vient diminuer la taille de la rente, toutes les parties prenantes sont contraintes à laisser une partie de la rente leur échapper au bénéfice des consommateurs.

Au Québec, il apparaît clairement que la répartition de la rente entre les différentes parties prenantes est optimale d'un point de vue politique. La concurrence fait diminuer la taille de la rente, mais pas sa répartition. Nous croyons que les nombreuses règles administratives auxquelles sont soumises les commissions scolaires et les conseils d'établissement ainsi que les différentes mesures de contrôle mises en place par le Ministère pour garantir à certains groupes un accès privilégié au processus de planification stratégique des commissions scolaires expliquent la nature transversale des coupures budgétaires

associées à la concurrence du privé. Aussi, nous croyons qu'il serait bénéfique d'assouplir les règles administratives du Ministère afin de redonner aux administrations scolaires la liberté de gérer de manière autonome et appropriée les sommes qui leur sont confiées. De cette façon, les écoles et les commissions scolaires seraient libres d'adapter leur fonction de production scolaire de manière à favoriser la réussite des élèves et à mieux concurrencer les établissements du secteur privé.



## BIBLIOGRAPHIE

ARUM, Richard (1996). « Do private schools force public schools to compete », *American Sociological Review*, Vol. 61, N° 1, p. 29-46.

BAILLARGEON, Guy. (2005). *La carte des unités de peuplement 2003*, Ministère de l'Éducation, Direction de la recherche, des statistiques et des indicateurs.

BÉLISLE, Jean-François, Germain BELZILE et Robert GAGNÉ (2005). « La concurrence entre les écoles : un bilan des expériences étrangères », HEC Montréal.

BERNIER, Sylvain (2005), « Une idée boiteuse : l'abolition de l'aide aux écoles privées n'est pas une solution durable », *La Presse*, 16 mars 2005, p. A21.

BERNIER, Sylvain (2003). *Le choix de l'école pour tous : un projet de bons d'étude adapté au Québec*, Montréal, Institut économique de Montréal.

BRETON, Albert et Ronald WINTROBE (1975). « The equilibrium size of a budget maximizing bureau : a note on Niskanen's theory of bureaucracy », *Journal of Political Economy*, Vol. 82, p. 195-207.

BROUGHMAN, Stephen et Kathleen PUGH (2005). « Characteristics of Private Schools in the United States : Results From the 2001-2002 Private School Universe Survey », *Education Statistics Quarterly*, Vol. 6, N° 4, [en ligne], [http://nces.ed.gov/programs/quarterly/vol\\_6/6\\_4/4\\_2.asp](http://nces.ed.gov/programs/quarterly/vol_6/6_4/4_2.asp).

BUSCH, Tor (2002). « Slack in public administration : conceptual and methodological issues », *Managerial Auditing Journal*, Vol. 17, N° 3, p. 153-159.

CALDAS, Stephen et Carl BANSTON (1997). « The effect of school population socioeconomic status on individual student academic achievement ». *Journal of*

*Educational Research*, Vol. 90, 269-277.

COHN, Elchanan (1997). *Market approaches to education: Vouchers and school choice*, Oxford, Elsevier Science.

COLEMAN, J. S., E. Q. CAMPBELL, C. J. HOBSON, J. MCPARTLAND, A. MOOD, F. D. WEINFELD et R. L. YORK (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, U.S. Government Printing Office.

COUCH, Jim F., William F. SHUGHART et Al L. WILLIAMS (1993). « Private school enrollment and public school performance », *Public Choice*, Vol. 76, p. 301-312.

DEE, Thomas S. (2005). « Expense preference and student achievement in school districts », *Eastern Economic Journal*, Vol. 31, N° 1, p. 23-44.

DEE, Thomas S. (1998). « Competition and the quality of public schools », *Economics of Education Review*, Elviser, Vol. 17, N° 4, p. 419-427.

DOWNS, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown & Co.

DRISCOLL, Dona, Dennis HALCOUSSIS et Shirley SVORNY (2003). « School district size and student performance », *Economics of Education Review*, Vol. 22, N° 2, p. 193-201.

DUNCAN, O. D, DUNCAN, O. D. et B. FEATHERMAN. (1972). *Socioeconomic background and achievement*. New York, Elsevier.

FOWLER, W. J. et H. J. WALBERG (1991). « School size, characteristics, and outcomes », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 13, N° 2, p. 189-202.

GREENE, Kenneth V. et Byung-Goo KANG (2004). « The effect of public and private competition on high school outputs in New York State », *Economics of Education*

*Review*, Vol. 23, p. 497-506.

HORN, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, New York, Cambridge University Press.

HOXBY, Caroline M. (2002). *School Choice and School Productivity (or Could School Choice be a Tide that Lifts All Boats?)*. NBER Working Paper #8873, National Bureau of Economic Research.

HOXBY, Caroline M. (1994). *Do Private Schools Provide Competition for Public Schools?*, NBER Working Paper #4978, National Bureau of Economic Research.

JACQUES, Rosaire (2002). *Processus de répartition des ressources dans les commissions scolaires*, Fédération des commissions scolaires du Québec.

JEPSEN, Christopher (2002). « The role of aggregation in estimating the effects of private school competition on student achievement », *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, p. 477-500.

KIESLING, H. J. (1967). « Measuring a local government service: a study of school district in New York state », *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 49, N° 3, p. 356-367.

MARCEAU, Richard, Peter COWLEY et Sylvain BERNIER (2004). *Bulletin des écoles secondaires du Québec, édition 2004*. Institut économique de Montréal.

MCCUBBINS, Mathew, Roger G. NOLL et Barry WEINGAST (1989). « Structures and process, politics and policy : administrative arrangement and the political control of agencies », *Virginia Law Review*, Vol. 75, p. 431-482.

MCCUBBINS, Mathew, Roger G. NOLL et Barry WEINGAST (1987). « Administrative

procedures as instruments of political control », *Journal of Law, Economics, and Organization*, N° 3, p. 243-277.

MCCUBBINS, Mathew et Thomas SCHWARTZ (1984). « Congressional oversight overlooked : police patrol versus fire alarms », *American Journal of Political Science*, Vol. 28, p. 165-179.

MIGUÉ, Jean-Luc et Gérard BÉLANGER (1974). « Towards a general theory of managerial discretion », *Public Choice*, Vol. 17, p. 27-43.

MIGUÉ, Jean-Luc et Richard MARCEAU (1989). *Le monopole public de l'éducation*, Presses de l'Université du Québec.

MOE, Terry (1997). « Positive theory of public bureaucracy », dans MUELLER, Dennis C. (éd.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 455-480.

MOE, Terry (1995). « Private vouchers », dans Terry MOE (éd.), *Private vouchers*, Stanford, Hoover Institution Press, p. 1-33.

MOE, Terry (1990a). « The politics of structural choice : toward a theory of public bureaucracy », dans WILLIAMSON, Oliver E. (éd.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York, Oxford University Press.

MOE, Terry (1990b). « Political institutions : the neglected side of the story », *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6, p. 213-253.

MOE, Terry (1989). « The politics of bureaucratic structure », dans CHUBB, John et Paul E. PETERSON (éds.), *Can the Government Govern?*, Washington, The Brookings

Institution.

MOE, Terry (1987). « An assesment of the positive theories of 'congressional dominance' »

*Legislative Studies Quarterly*, Vol. 12, p. 475-520.

NEWMARK, Craig. M. (1995). « Another look at whether private schools influence public

school quality : comment », *Public Choice*, Vol. 82, p. 365-373.

NISKANEN, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago,

Aldine-Atherton.

PETERSON, Paul E. (1998). « School choice : Areport card », dans PETERSON, Paul E. et

Bryan HASSEL (éds.), *Learning From School Choice*, Washington, The Brookings

Institution, p. 3-32.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2005).

*Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, Édition 2005, Direction des statistiques et des études quantitatives.

QUÉBEC (2003). *Loi sur l'instruction publique*, Éditeur officiel du Québec.

QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2003a). *Le*

*financement de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire*

*public québécois : Commissions scolaires, Année 2003-2004*, Direction générale du

financement et de l'équipement.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2003b).

*Indicateurs de l'éducation*, édition 2003, Secteur de l'information et des communications.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2002).

*Prévisions de l'effectif scolaire à l'éducation préscolaire, au primaire et au secondaire*, Direction des statistiques et des études quantitatives.

SANDER William (1999). « Private schools and public schools achievement », *Journal of Human Resources*, Vol. 34, p. 697-709.

SANDSTRÖM, Mikael F. et Fredrik. BERGSTRÖM (2005). « School competition in practice : competition will not hurt you », *Journal of Public Economics*, Vol. 89, p. 351-380.

TESKE, Paul et Mark SCHNEIDER (2001). « What Research Can Tell Policymakers about School Choice » *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, N° 4, p. 609-631.

WEINGAST, Barry (1984). « The congressional-bureaucratic system : a principal agent perspective (with application to the SEC) », *Public Choice*, Vol. 44, p. 147-191.

WEST, Edwin G. (1997). « Education Vouchers in Principle and Practice : A Survey », *The World Bank Observer*, Vol. 12, N° 1, p. 83-103.

WILLIAMSON, Oliver E. (1964). *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.