

L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE

Rôle et action de l'État en éducation

L'Observatoire de l'administration publique, été 2008

Par Benoît Rigaud, Michelle Jacob, Paul-Émile Arsenault et Charlie-Florent Mballa

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION*	2
1. L'ÉDUCATION DANS SON ENVIRONNEMENT : L'INSCRIPTION HISTORIQUE DU CONCEPT DE PERFORMANCE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES AU QUÉBEC	4
1.1 Le rôle prédominant des institutions religieuses avant la Révolution tranquille	5
1.2 L'action en creux de l'État québécois et ses répercussions sur le niveau de littératie	8
1.3 La Révolution tranquille et les transformations des politiques éducatives	9
1.3.1 La dimension administrative de ces changements	10
1.3.2 La dimension politique	13
1.4 Les incitatifs à la performance en tant que construits sociaux	14
2. LES INTRANTS DES POLITIQUES ÉDUCATIVES	14
2.1 La contribution du public et du privé aux dépenses en éducation	15
2.2 Les autres mesures financières conditionnant l'accessibilité	17
2.3 L'effort en éducation	19
3. LE PROCESSUS ÉDUCATIF	20
3.1 La diversité des types d'écoles et de parcours pédagogiques	21
3.2 Les relations pédagogiques	22
4. LES TENTATIVES DE COMPARAISON TRANSNATIONALE DES RÉSULTATS SCOLAIRES	24
4.1 Les mises en garde relatives à leur interprétation	24
4.2 Les principaux indicateurs	26
4.2.1 La fréquentation scolaire	27
4.2.2 Le taux d'obtention des diplômes	28
4.2.3 L'évaluation des apprentissages	30
5. LES IMPACTS DES POLITIQUES ÉDUCATIVES	32
5.1 Les impacts économiques	32
5.2 Des impacts transversaux	36
CONCLUSION	36
BIBLIOGRAPHIE	37
ANNEXE I : MODÈLE INTÉGRÉ D'EFFICACITÉ DE L'ÉCOLE	43
ANNEXE II : ÂGE ET DURÉE DE L'OBLIGATION SCOLAIRE	44
ANNEXE III : PROGRAMME DE FORMATION DU 1^{ER} CYCLE DU SECONDAIRE AU QUÉBEC EN 2007-2008	45

INTRODUCTION*

L'éducation scolaire obligatoire, l'épine dorsale des politiques éducatives

Dans tous les pays membres de l'OCDE, l'éducation scolaire est obligatoire pour les jeunes d'un certain groupe d'âge, le plus souvent ceux âgés de 6 à 16 ans comme c'est le cas au Québec². Cette obligation découle de la volonté des gouvernements « d'enseigner à tout le monde le savoir de base nécessaire à l'exercice de la citoyenneté active³ ». L'éducation scolaire obligatoire est dans sa mise en œuvre marquée par une logique de conciliation des principes d'équité et d'égalité : d'une part, les systèmes d'éducation obligatoire visent à accroître les chances des moins bien nantis et, d'autre part, ils offrent à tous un même enseignement. Toutefois, cette conciliation ne doit pas entraîner une négation des différences⁴. Elle vise plutôt à permettre, par l'acquisition de connaissances, d'aptitudes et de compétences communes, la transmission des valeurs civiques et la pérennité du lien social pendant une période déterminante du processus de construction de l'identité : l'enfance et l'adolescence.

Par opposition, l'éducation postsecondaire (collégiale et universitaire) répond à une autre logique, celle marquée par la liberté de choix commandée, notamment par l'impératif de professionnalisation et de spécialisation. À l'issue de la formation scolaire obligatoire, les individus sont supposés être en mesure de formuler des orientations éclairées qui répondent à leurs aspirations. Les politiques gouvernementales reposent ainsi sur cette double dimension obligatoire et facultative.

Sans s'y limiter, la présente analyse traitera principalement des politiques éducatives obligatoires. Nombre de raisons justifient ce choix méthodologique. Premièrement, comme il a été mentionné précédemment, ces politiques existent dans tous les États membres de l'OCDE. L'exercice comparatif s'attèle alors, par delà cette similitude de base, à souligner les ressemblances et les différences de ces politiques. Deuxièmement, le niveau de qualité des politiques éducatives obligatoires influence grandement le degré de développement du capital humain. Avec l'absence de politiques éducatives obligatoires efficaces, l'enseignement postsecondaire et la recherche ne peuvent répondre qu'imparfaitement aux défis de l'économie du savoir et des transformations du travail qui exigent plus de flexibilité et d'autonomie de la part des individus. L'accessibilité obligatoire aux services éducatifs constitue par ailleurs un enjeu central de justice sociale et de promotion de la mobilité sociale. Enfin, la faisabilité de la comparaison des politiques de l'éducation scolaire obligatoire est facilitée par l'apport d'importantes enquêtes internationales, dont la plus connue est celle administrée par l'OCDE, le Programme for International Student Assessment's (PISA).

* Les auteurs de cette étude tiennent à remercier les professeurs Claude Trottier de l'Université Laval et Yvan Dussault de l'ENAP pour les commentaires qu'ils ont apportés sur une version avancée de ce document.

¹ Dans Jean-Paul Desbiens, « Pour la suite des choses », p. 51.

² OCDE (2001), *Regards sur l'éducation*.

³ Antoine Bevort et Danièle Trancart, « Les comparaisons internationales dans les recherches et les débats sur les systèmes éducatifs » p. 133, citant Michael Walzer, *Sphères de justice : une défense du pluralisme et de l'égalité*.

⁴ Selon Walzer dans Bevort et Trancart, *ibid.*, p. 133, « le but [de l'éducation scolaire obligatoire] n'est pas de réprimer les différences mais plutôt de les différer ».

Ce choix méthodologique ne doit pas, au demeurant, occulter la cohérence d'ensemble des interventions publiques en éducation. Ainsi, cette analyse n'examinera pas strictement des politiques éducatives obligatoires, elle évoquera également le rôle de l'État dans l'éducation postsecondaire.

►► Une comparaison interprovinciale et internationale

En situant le Québec dans une perspective comparative, une autre question méthodologique est soulevée, celle de la sélection des entités de comparaison. Faut-il s'en tenir au palier provincial ou alors étendre l'analyse à l'extérieur du contexte canadien?

Au Canada, selon les termes de la Constitution de 1867 et de son article 93, l'éducation est exclusivement de compétence provinciale. Cependant, compte tenu de sa compétence générale lui permettant de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » et de l'émergence d'un type de fédéralisme dit « coopératif », le gouvernement fédéral intervient dans ce champ de compétence grâce à son pouvoir de dépenser, à ses paiements de transferts et à ses prérogatives qui ont trait au développement économique. Hormis cette importante dimension financière, son intervention dans le domaine de l'éducation vise essentiellement à favoriser l'échange d'information entre les gouvernements des dix provinces et des trois territoires quant à l'exercice des droits des minorités linguistiques officielles. Il agit également pour limiter les contraintes de la mobilité des personnes au sein du Canada, contraintes engendrées par les problèmes de reconnaissance des diplômes. La participation du gouvernement fédéral aux travaux du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada⁵ (CMEC) concrétise la collaboration entre les deux ordres de gouvernement dans ce domaine d'action publique.

Tout en reconnaissant l'importance de certaines interventions du gouvernement fédéral dans les politiques éducatives, le cas de l'éducation au Canada souligne l'écueil méthodologique que constitue la sélection des entités de comparaison sur le seul critère de la souveraineté. En effet, cette façon de faire reviendrait à omettre la diversité infra-étatique des arrangements institutionnels propres à ce domaine d'action publique. Par conséquent, dans la présente étude, les politiques éducatives de l'État québécois seront considérées comme le référentiel de la comparaison. Cherchant avant tout à établir, au moyen de comparaisons internationales, des différences et des similitudes globales, cet exercice comparatif se veut tout autant interprovincial qu'international, dans la mesure où tout en restituant la complexité des phénomènes observés⁶, il s'agira de mettre en évidence des tendances générales.

Par ailleurs, le Québec participe aux travaux du CMEC et, en plus d'administrer ses propres épreuves, il constitue à l'échelle internationale un échantillon de comparaisons pour le compte de l'OCDE. Cette participation du Québec à des organisations interprovinciales et internationales

⁵ Créé en 1967, le CMEC agit à titre de porte-parole des provinces en matière d'éducation auprès des bureaux et des agences du gouvernement fédéral. Il a également pour objectif de faciliter la consultation et la coopération interprovinciales et internationales. Le CMEC n'a que peu de pouvoirs, mais ses opinions sont généralement représentatives de l'opinion unanime des provinces. Il représente également le Canada à diverses instances internationales traitant de questions éducatives, dont l'UNESCO et l'OCDE.

⁶ Nathalie Mons, « L'évaluation des politiques éducatives : apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves », p. 416 : « Les grandes enquêtes internationales sont aussi remises en cause parce que leur niveau d'analyse (l'État nation) a aujourd'hui perdu de son importance, face au double mouvement de décentralisation et de mondialisation. »

aboutit à la production de données comparatives relativement aux modes d'organisation, aux moyens, aux modalités de fonctionnement et aux résultats des politiques éducatives. De telles données facilitent l'objectivation des similitudes et des distinctions entre les ensembles nationaux de politiques publiques. Les indicateurs publiés par le CMEC et l'OCDE seront donc principalement utilisés et analysés aux fins de l'étude.

►► Le clivage entre particularisme et universalisme et son dépassement

L'approche comparative en éducation oppose deux courants de pensée⁷. L'un d'eux, appelé le mouvement particulariste, met l'accent sur l'étude de l'environnement dans lequel prennent forme les politiques éducatives. Il tend à mettre en évidence la complexité des facteurs sociohistoriques ou contextuels qui singularisent chacun des systèmes éducatifs. En revanche, le mouvement universaliste s'appuie le plus souvent sur de grandes enquêtes internationales de nature quantitative. Il soutient la possibilité d'objectiver la plus-value propre aux systèmes éducatifs dans l'atteinte d'objectifs d'apprentissage tant individuels que collectifs, voire à un niveau plus microscopique, de l'école. Arguant que le système éducatif et l'école peuvent faire une différence⁸ et qu'en leur absence le niveau général d'instruction serait beaucoup moins satisfaisant, le courant universaliste privilégierait une démarche normative de la comparaison des politiques éducatives.

En raison de ce clivage heuristique, la comparaison des politiques éducatives est moins structurée par des théories dominantes et bien établies que l'étude comparée des politiques de santé et de protection sociale. Dans cette perspective, cette analyse tente de dépasser ce clivage puisque les deux approches seront mises à contribution. Pour ce faire, les catégories d'analyse élaborées par Scheerens dans son modèle intégré d'efficacité de l'école seront utilisées (voir annexe I). En faisant référence à des ensembles usuels de l'analyse systémique en gestion (l'environnement, les intrants, le processus, les résultats ou extrants, les impacts), ce modèle permet de discerner à la fois l'influence des éléments macroscopiques et microscopiques sur le niveau d'efficacité des politiques éducatives et conséquemment d'asseoir la comparabilité des politiques éducatives.

1. L'ÉDUCATION DANS SON ENVIRONNEMENT : L'INSCRIPTION HISTORIQUE DU CONCEPT DE PERFORMANCE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES AU QUÉBEC

En poursuivant un des objectifs de la conception particulariste, celui de bien mettre en contexte l'objet de la comparaison, la première partie explorera l'évolution historique des incitatifs à la performance et des contraintes de la prestation des services éducatifs au Québec.

⁷ Nathalie Mons, « L'évaluation des politiques éducatives : apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves », et Maroussia Raveaud, « L'éducation comparée : nouveaux débats pour des paradigmes bicentennaires ».

⁸ C'est en substance le message que diffuse notamment le *Bulletin des écoles au Québec* depuis l'an 2000. Voir Marcel Boyer et Peter Cowley, *Bulletin des écoles secondaires du Québec*.

1.1 Le rôle prédominant des institutions religieuses avant la Révolution tranquille

La Révolution tranquille, expression désignant la période de rapides et profonds changements sociaux⁹ ayant marqué les années 1960, constitue un point tournant de l'histoire de l'éducation au Québec. Dans le domaine de l'éducation, ces changements ont été particulièrement « fulgurants ». L'espérance moyenne de scolarisation est ainsi passée de neuf ans dans les années 1950 à quinze ans en 2007¹⁰. Antérieurement à ce moment historique, prévalait au Québec une vision de l'éducation socialement conservatrice et encadrée par les institutions religieuses. La sécularisation¹¹ de l'éducation survenue au cours des années 1960 a entraîné un changement de paradigme tant dans les modes d'organisation et de fonctionnement du système éducatif que dans les contenus pédagogiques et dans la conception même de la performance éducative.

Jusque dans les années 1960, un enchaînement d'événements historiques a favorisé le contrôle par les institutions religieuses des fonctions éducatives. Sous le régime français, la prise en charge de ces fonctions a été assumée par les congrégations religieuses. À la suite de la Conquête, l'Église catholique « se révéla rapidement le seul interlocuteur possible du conquérant¹² ». En l'absence d'institutions gouvernementales et municipales, l'Église était en fait « impossible à éviter¹³ » puisqu'elle représentait, par ses paroisses, le principal groupement de la population canadienne-française. Soucieuses de pacifier les relations avec la société civile canadienne-française, les autorités britanniques ne sont pas intervenues dans ce domaine réservé de l'Église catholique romaine dans les années qui suivirent la Conquête. En dépit du changement de régime politique, une certaine continuité s'inscrit jusqu'au début du XIX^e siècle dans la gestion du système éducatif au Bas-Canada.

Dans les années 1810 et 1820, une fois les institutions politiques du régime britannique établies et la situation militaire en Amérique du Nord stabilisée, les autorités britanniques ont tenté de mettre en place un système éducatif neutre sur le plan religieux, celui des écoles royales. Devant le boycottage des écoles royales par la population du Bas-Canada, les autorités ont dû se résigner à encadrer l'établissement des écoles confessionnelles par la Loi de 1824 relative aux écoles de fabrique. Cette implantation a toutefois été limitée puisqu'en 1836, on ne dénombrait que 68 écoles de fabrique.

Les enjeux de l'éducation se politisent davantage en 1829 avec la création des écoles de syndic sous l'initiative des députés patriotes. Neutres sur le plan religieux et offrant un enseignement

⁹ D'après Louis-Philippe Audet, *Bilan de la Réforme scolaire au Québec : 1959-1969*, ces changements ont été au nombre de cinq : la revalorisation de l'esprit démocratique; l'émancipation des femmes; l'internationalisation des échanges économiques et culturels; le changement de doctrine dominante au sein de l'Église catholique romaine du Canada [NDLR : le reflux de l'idéologie ultramontaine et l'émergence d'un catholicisme social]; l'apparition de nouvelles élites et d'une classe moyenne profitant de l'amélioration des conditions matérielles [NDLR : liées à l'essor des secteurs des services, notamment des communications, des transports et de l'administration publique].

¹⁰ Pierre Fortin, Andrée Corriveau et Jean Boivin, *L'investissement au Québec : on est pour*, p. 106 : « On peut, sans hésiter, qualifier [la révolution éducative du Québec] de fulgurante. Les jeunes Québécois de la fin des années cinquante passaient en moyenne neuf ans à l'école, ceux d'aujourd'hui, quinze ans »

¹¹ À savoir, le processus historique de perte d'influence des religions dans la société.

¹² Christian Dufour, *Le défi québécois*, p. 38.

¹³ Christian Dufour, *Le défi québécois*, p. 38.

primaire gratuit, ces écoles étaient administrées par des syndics élus par les propriétaires fonciers de chaque municipalité¹⁴. Elles bénéficiaient ainsi d'un financement public et leur administration était contrôlée par le Parlement du Bas-Canada. Leur mise en place a permis à un tiers des enfants d'âge scolaire au Bas-Canada d'accéder à l'éducation¹⁵. La croissance rapide¹⁶ de ce système d'enseignement primaire fut victime de la grave crise politique que traversa le Bas-Canada à la fin des années 1830¹⁷. Au terme de cette crise, en 1841, le système éducatif du Canada-Est était exsangue. Seulement 400 écoles avaient pu maintenir leurs activités au cours du régime d'exception des années 1838, 1839 et 1840.

Avec la fin de l'utopie républicaine et libérale des patriotes, on assiste, à la suite de l'adoption de l'Acte d'union en 1840, à une institutionnalisation du caractère confessionnel de l'éducation dans la province du Canada uni. Dans cette nouvelle province, l'éducation a été organisée localement en commissions scolaires confessionnelles dont les frontières ont été calquées sur celles des paroisses. Pour ce qui est de leur mode de gestion, ces commissions étaient indépendantes des conseils municipaux et bénéficiaient d'un droit de lever des taxes.

La confessionnalité de l'éducation a été constitutionnalisée en 1867. Elle s'est traduite, en 1869 et à la suite de la création du Conseil de l'instruction publique¹⁸, par la mise en place de deux comités confessionnels au sein de ce conseil, l'un catholique, l'autre protestant. Chaque comité gérât de façon séparée le réseau d'enseignement confessionnel sous sa responsabilité. Le Comité catholique était composé de tous les évêques du Québec, lesquels constituaient la moitié du Comité, alors que l'autre moitié était formée de laïcs désignés par le gouvernement après consultation des évêques. Avec l'abolition en 1875 du ministère de l'Instruction publique, qui avait été créé quelques années plus tôt en 1868, l'État québécois se retire des affaires éducatives qui sont alors dévolues aux responsables religieux catholiques et protestants. Le système éducatif au Québec a ainsi été scindé en deux groupes distincts¹⁹ : celui des catholiques et celui des protestants. Dans le premier groupe majoritairement francophone, il prévalait une conception élitiste et socialement conservatrice de l'éducation, particulièrement pour ce qui touchait à l'accès aux études universitaires²⁰. Du côté du groupe des protestants, majoritairement anglophones, les écoles étaient ouvertes aux élèves des autres confessions et le parcours entre le primaire, les *high schools* et l'université était plus intégré qu'il ne l'était dans le système éducatif catholique.

Cette période de la fin du XIX^e, au cours de laquelle les fondations constitutionnelles et organisationnelles de l'éducation au Canada ont été établies, correspond à l'apogée de l'idéologie ultra-

¹⁴ Pierre Graveline, Une histoire de l'éducation au Québec.

¹⁵ Louis-Philippe Audet, Histoire de l'enseignement au Québec, p. 364.

¹⁶ En 1836, après seulement sept ans d'existence, on dénombrait 1 372 écoles de syndic. Pierre Graveline, Une histoire de l'éducation au Québec, p. 33.

¹⁷ La rébellion des patriotes, à laquelle les autorités militaires britanniques mirent fin par la force en 1837 et en 1838, fut déclenchée notamment par le refus du Conseil législatif (nommé par le gouverneur) de voter les crédits approuvés par l'Assemblée législative (majoritairement composée de députés patriotes) pour le financement des écoles de syndic.

¹⁸ Ce conseil n'a été qu'une coquille vide, puisque les comités confessionnels monopolisaient les pouvoirs décisionnels.

¹⁹ Pierre Graveline, Une histoire de l'éducation au Québec.

²⁰ L'obtention du « cours classique », un enseignement de huit ans reprenant le contenu pédagogique essentiellement littéraire élaboré à l'origine par les Jésuites, était un prérequis pour accéder aux études supérieures. Les conditions financière et géographique de son accessibilité limitaient la démocratisation des études universitaires.

montaine au Québec. La dimension pédagogique a été particulièrement marquée par cette idéologie. Ainsi, l'objectif des services éducatifs était notamment de former de bons catholiques, ayant une bonne connaissance des saintes écritures et de la morale. Cette conception des contenus pédagogiques allait à l'encontre de toutes immixtions de l'État. La prégnance du discours ultramontain dans le domaine de l'éducation dans le Québec de la fin du XIXe siècle a été manifeste sur la question de la mise en place d'un régime d'instruction obligatoire. Pour les ultramontains, l'État ne possédait pas « le droit [d'exiger que tous les parents donnent à leurs enfants une certaine somme de connaissances purement profanes] parce que les connaissances purement profanes n'étaient essentielles ni au bonheur des individus, ni à la sécurité de l'État, ni à la conservation de la société civile²¹ ».

Par cette querelle entre libéraux et ultramontains sur la primauté des institutions religieuses sur l'éducation, le Québec a été la dernière province canadienne à adopter une législation rendant la fréquentation scolaire obligatoire. Les parents québécois n'ont été assujettis à cette obligation qu'à partir de 1943 pour les enfants âgés de six à quatorze ans²². Au sein des autres provinces, les parents étaient tenus d'envoyer leurs enfants à l'école depuis 1910, voire depuis 1871 en Ontario qui a été la première province à légiférer en la matière²³.

L'opposition entre les ultramontains et les libéraux sur le rôle de l'État dans l'éducation ne doit pas être réduite à un clivage entre religieux et laïcs, mais plutôt entre deux conceptions de la société et de la démocratie : l'une qui légitimait un conservatisme social où l'éducation devait être avant tout une instruction morale respectueuse des canons de l'Église, et l'autre qui promouvait la sécularisation, la mobilité sociale et l'autonomie individuelle. Au cours de la période de l'après-guerre, la démocratisation de l'éducation et l'extension de la scolarité sont des enjeux qui ont notamment été défendus par des religieux²⁴. Et inversement, au cours de cette même période, c'est-à-dire sous la gouverne de Maurice Duplessis entre 1944 et 1959, les responsables gouvernementaux étaient eux-mêmes les principaux défenseurs d'une vision conservatrice de la société. Cette vision justifiait le retrait de l'État des affaires éducatives et le respect des responsabilités des institutions religieuses dans le domaine²⁵.

Par ailleurs, dans ces mêmes années, le sous-financement des établissements était particulièrement problématique, particulièrement en raison des relations intergouvernementales conflictuelles entre Québec et Ottawa. Au nom de la défense de ses compétences exclusives, le gouvernement du Québec refusait les subventions fédérales pour l'enseignement supérieur, considérées comme

²¹ Louis-Philippe Audet, « La querelle sur l'instruction obligatoire : 1875-1943 », p. 117, citant le supérieur Colin s'exprimant en 1895 sur l'instruction obligatoire.

²² Jean-Pierre Charland, *Histoire de l'éducation au Québec : de l'ombre du clocher à l'économie du savoir*, p. 80. La Loi sur l'instruction publique de 1988 a prolongé la fréquentation scolaire obligatoire jusqu'à 16 ans.

²³ Il convient de préciser que les lois relatives à la fréquentation scolaire obligatoire s'inscrivaient dans un contexte où les autorités cherchaient à protéger les enfants contre le travail abusif. Philip Oreopoulos, *Législation canadienne de l'école obligatoire et incidence sur les années de scolarité et le futur revenu du travail*, p. 12.

²⁴ À titre d'illustration, rappelons que le président de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, qui a posé les fondements de la sécularisation de l'éducation au Québec, était un prêtre catholique, Mgr Alphonse-Marie Parent. Voir aussi, Nicole Gagnon et Jean Gould, « De l'école à l'université : quelle scolarisation? », p. 133.

²⁵ Ce qui amène Jacques Rouillard à évoquer : « la subordination filiale de l'État par rapport à l'Église » dans « Duplessis : le Québec vire à droite ».

une immixtion indue du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation²⁶. De plus, le mode de financement des établissements d'enseignement était marqué par l'arbitraire et le clientélisme²⁷.

Conséquemment, au début des années 1960, antérieurement à l'intervention de l'État, les signes du retard du Québec en éducation étaient frappants. Selon le rapport Parent²⁸ qui s'appuie sur les données du recensement de 1961, seulement 51 % des jeunes de 20 à 24 ans avaient fait des études secondaires partielles ou complètes au Québec, contre 64 % dans l'ensemble du Canada (70 % en Ontario et 76 % en Colombie-Britannique).

1.2 L'action en creux de l'État québécois et ses répercussions sur le niveau de littératie

Ce retard relatif dans la mise en place d'une politique éducative cohérente au Québec influe sur le niveau de littératie de la population québécoise au début du XXI^e siècle²⁹. En 2003³⁰, alors que 16 % des Québécois âgés de 16 à 65 ans avaient des compétences très faibles en littératie, ce taux s'élevait à 62 % pour les Québécois de 66 ans et plus. Bien que le lien entre le vieillissement et la baisse des capacités en littératie soit observé dans l'ensemble des pays participant à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes³¹, on note toutefois que l'écart entre les résultats moyens des Canadiens³² et ceux des Québécois par rapport à la compréhension de textes suivis se creuse avec l'âge³³.

Cependant, outre les facteurs politiques, ce sont également des facteurs économiques qui peuvent expliquer ce pourcentage relativement élevé d'illettrés parmi la population des aînés du Québec. Avant les années 1960 et l'accélération du processus de tertiarisation de l'économie, la majorité francophone devait surtout faire face à un problème de mise en valeur au travail des connaissances et des compétences acquises à l'école. Les Québécois francophones étaient effectivement plus susceptibles que leurs compatriotes anglophones d'avoir des conditions de travail précaires, nécessitant peu ou pas de qualifications. Si, dans les années 1950, les Québécois maîtrisaient dans leur grande majorité la lecture et l'écriture à la sortie de l'école élémentaire, ces mêmes individus âgés de 66 ans et plus en 2003 ont perdu partiellement ou intégralement ces compétences faute d'être utilisées. Cette moindre utilisation de la lecture et de l'écriture expliquerait également les écarts observés à la fin du XIX^e siècle entre le niveau d'illettrisme au Québec et dans les autres provinces canadiennes³⁴. Selon les données du recensement de 1891, le taux d'illettrisme était de 29,6 % au Québec, de 15 % au Nouveau-Brunswick, de 13,8 % en Nouvelle-Écosse et de 7 % en Ontario. De plus, le niveau d'alphabétisation variait fortement en fonction de la langue et du sexe.

²⁶ Louis-Philippe Audet, Bilan de la Réforme scolaire au Québec : 1959-1969.

²⁷ Louis-Philippe Audet, Bilan de la Réforme scolaire au Québec : 1959-1969.

²⁸ Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, L'administration de l'enseignement, p. 39.

²⁹ Statistique Canada et Ressources humaines et développement des compétences Canada, Miser sur nos compétences : résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes.

³⁰ Institut de la Statistique du Québec, Développer nos compétences en littératie.

³¹ J. Douglas Willms et T. Scott Murray, Acquisition et perte de compétences en littératie au cours de la vie.

³² Ce qui inclut également les Québécois.

³³ Francine Bernèche et Bertrand Perron, La littératie au Québec en 2003 : faits saillants, Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA), p. 5.

³⁴ Jean-Pierre Charland, Histoire de l'éducation au Québec : de l'ombre du clocher à l'économie du savoir, p. 151.

Ainsi, à la fin du XIX^e au Québec, alors que 32 % des hommes francophones étaient analphabètes, l'analphabétisme ne concernait que 10 % des hommes anglophones (part qui comprend la minorité anglophone d'origine irlandaise qui avait un profil socioéconomique comparable aux Québécois francophones)³⁵. Le taux d'analphabétisation des femmes était également supérieur dans le groupe francophone (22 %) que dans le groupe anglophone (10 %). Dans ce dernier groupe, les hommes et les femmes étaient alphabétisés dans des proportions similaires, alors que dans le premier, les femmes étaient plus alphabétisées que les hommes.

Autrement dit, l'amélioration du taux d'illettrisme au sein de la population québécoise au cours du XX^e est en partie le corollaire de la tertiarisation et de la modernisation de l'économie québécoise³⁶. Le développement du secteur des services au Québec a favorisé le maintien des capacités de lecture et d'écriture au sein de la population active. Dans ce contexte, le rôle de l'État a surtout été d'assurer l'accès aux services éducatifs pour l'ensemble de la population, et cela quels que soient sa localisation et son niveau de revenus. En conséquent, la modernisation des structures scolaires et des contenus éducatifs a été choisie comme levier d'action privilégié par l'État.

1.3 La Révolution tranquille et les transformations des politiques éducatives

Dans les années de l'après-guerre, le Québec, à l'instar de nombreux pays industriels, connaît une profonde transformation des valeurs et des normes dominantes. Cette transformation se résume essentiellement en un triple processus de sécularisation de la société, de modernisation de l'idéologie nationaliste québécoise et d'émergence de nouvelles élites issues des classes moyennes urbanisées. La laïcisation³⁷ du système éducatif est quant à elle une tendance structurelle dont les signes annonciateurs étaient antérieurs à la Révolution tranquille. En 1944, par exemple, le personnel enseignant était constitué à parité d'enseignants laïcs et d'enseignants religieux. En revanche, en 1961 seulement 31 % des enseignants étaient religieux, les laïcs représentant 69 % du corps enseignant au Québec³⁸.

Sur le plan des idées, on a assisté au Québec à un renversement de la conception même des rapports sociaux. À une vision fixiste, conservatrice, déterminée par des normes extérieures à la société³⁹ puisque édictées par une doctrine religieuse postulant la séparation du sacré et du mondain, une conception autonome de la société fondée, c'est-à-dire qui se régit par ses propres lois, et qui se base sur l'égalité entre les hommes et l'indépendance individuelle⁴⁰ s'est substituée. Dans ce contexte, l'éducation, et non plus la religion, est devenue le secteur d'activité sociale le plus important pour la socialisation et la création d'un sentiment d'appartenance commun.

³⁵ Michel Verrette, *L'alphabétisation au Québec : 1660-1900. En marche vers la modernité culturelle*.

³⁶ On pourrait également émettre l'hypothèse d'une relation causale inverse selon laquelle l'amélioration du niveau d'éducation de la population québécoise a engendré la tertiarisation de l'économie. Selon cette hypothèse, le rôle de l'État au Québec aurait été de générer un cercle vertueux entre le secteur de l'éducation et la sphère économique.

³⁷ Définie comme la séparation de la société civile et de la société religieuse.

³⁸ Louis-Philippe Audet, *Histoire de l'enseignement au Québec*, p. 319.

³⁹ On parle alors d'hétéronomie.

⁴⁰ Louis Côté, *L'État démocratique : fondements et défis*, p. 22 et s.

Cette situation a entraîné des répercussions sur les objectifs assignés aux politiques éducatives et sur le rôle que l'État joue pour les remplir. Ces politiques ont été conçues dans une visée égalitariste, de démocratisation des chances et de modernisation économique. L'intervention de l'État québécois dans la construction de ces politiques par des outils matériels, financiers et réglementaires participe d'un mouvement plus global d'émancipation de la communauté francophone du Québec sur les plans culturel, politique et économique.

Par voie de conséquence, l'intervention soutenue de l'État québécois au cours des années 1960 et 1970 a changé l'échelle de référence des politiques éducatives. Elles ne sont plus un enjeu strictement local, géré « à l'ombre du clocher »⁴¹, mais plutôt un véritablement enjeu provincial sur le plan administratif et national sur le plan politique.

1.3.1 La dimension administrative de ces changements

Dans une perspective administrative, ce changement d'échelle s'explique par la technocratisation de ce secteur d'action publique. Poursuivant des objectifs visant à pallier les effets néfastes du modèle de développement du Québec antérieur aux années 1960, notamment les importants écarts de revenus selon les régions et l'appartenance aux communautés linguistiques, le gouvernement du Québec a initié un processus de régionalisation de la structure administrative de l'éducation qui a favorisé une centralisation des instruments réglementaires et budgétaires. Sur le plan de la pédagogie, on a plutôt assisté à une déconcentration des pouvoirs. Ainsi, la réforme scolaire des années 1959 à 1969 a été marquée par la volonté de diminuer le nombre de commissions scolaires. En 1960, on dénombrait 1 714 commissions scolaires⁴². En raison de leurs compétences en matière de détermination des conditions de travail des enseignants et des exigences relatives à leur embauche, ce grand nombre de commissions scolaires entraînait de fortes disparités quant à la qualité de l'enseignement. En réaction à cette situation, en 1965, le ministère de l'Éducation récemment institué a lancé l'Opération 55 qui avait pour objectif de créer 55 commissions scolaires catholiques régionales et 9 commissions scolaires protestantes régionales. Lors de cette opération, le nombre de commissions scolaires locales a progressivement diminué (elles n'étaient plus que 255 en 1975).

Du côté des finances, les commissions scolaires ont vu leur situation se transformer complètement depuis les années 1960. En 1958-1959, les revenus autonomes représentaient 70 % du budget des commissions scolaires et les subventions gouvernementales que 30 %. Plusieurs commissions scolaires imposaient une taxe de vente locale et la moitié de leurs ressources financières provenait de l'impôt foncier⁴³. À partir des années 1960, l'autonomie financière des commissions scolaires s'est effritée rapidement. Une loi adoptée en 1961 pour les aider à s'acquitter de leurs obligations leur fit perdre le champ fiscal de la taxe de vente et a établi le principe des subventions d'équilibre budgétaire en lien avec le rendement de l'impôt foncier scolaire⁴⁴. En 2007, les trois quarts des revenus de fonctionnement des commissions scolaires provenaient des subventions gouverne-

⁴¹ Jean-Pierre Charland, *Histoire de l'éducation au Québec : de l'ombre du clocher à l'économie du savoir*.

⁴² Pour de l'information sur l'organisation du système éducatif québécois, consultez le présent site L'État québécois en perspective, *Les trois réseaux de l'éducation*.

⁴³ Gérard Bélanger, *L'économie du secteur public*, p. 13.

⁴⁴ Gérard Bélanger, *L'économie du secteur public*, p. 14.

mentales. L'imposition locale ne comptait plus que pour 15 % de leurs ressources et elle était basée sur des taux déterminés par le gouvernement⁴⁵.

N'ayant que très peu d'emprise sur leur financement, les commissions scolaires disposent d'une marge de manœuvre fort réduite en matière de gestion. Sur papier, la Loi sur l'instruction publique accorde aux commissions scolaires un nombre impressionnant de pouvoirs qui touchent aussi bien l'organisation des services éducatifs offerts dans les écoles que le transport des élèves, les services à la communauté et toutes les fonctions liées aux ressources humaines, matérielles et financières. En pratique toutefois, l'exercice de tous ces pouvoirs est assujéti à des encadrements gouvernementaux qui limitent fortement la marge de manœuvre dont elles disposent.

La centralisation du cadre de gestion du système éducatif québécois représente un contrecoup de l'absence de l'intervention de l'État avant les années 1960. Lors de la réforme scolaire des années 1959 à 1969, le gouvernement a adopté plusieurs arrêtés visant à homogénéiser les conditions d'accès à la profession d'enseignant, à créer un cours élémentaire dont la durée et le contenu pédagogique sont les mêmes dans toutes les commissions scolaires, à uniformiser en partie seulement les systèmes d'examens au secondaire et à clarifier les exigences requises pour accéder aux études supérieures.

Les visées égalitaristes de l'intervention de l'État en éducation sont particulièrement manifestes en ce qui concerne sa volonté de contrer les disparités régionales. Compte tenu de l'immensité du territoire québécois, l'accessibilité géographique des services éducatifs est un défi majeur auquel doivent faire face le gouvernement du Québec et son ministère de l'Éducation. Avant la création du ministère en 1964, les services éducatifs élémentaires en milieu rural étaient dispensés dans des écoles dites de rang⁴⁶. La construction de ces écoles reposait largement sur l'initiative populaire, celle des familles résidant à proximité, de la municipalité parfois et surtout de la paroisse, de sorte que de grandes disparités quant à la qualité de l'enseignement étaient observables dans l'espace et le temps.

Avec cette réforme du système d'éducation, le gouvernement du Québec a remplacé ce système populaire encadré par l'Église catholique par un réseau d'établissements publics : les écoles polyvalentes et les cégeps. Le but premier de cette création institutionnelle était d'offrir un accès égal à l'enseignement pour tous les élèves, mais aussi un enseignement secondaire polyvalent. Pour ce faire, la construction des polyvalentes, généralement dans les principales agglomérations d'un territoire rural, a été accompagnée de la mise en place de services de transport financés par les commissions scolaires.

Il importe de prendre en considération ces contraintes géographiques pour mesurer et comparer la valeur ajoutée des établissements privés et publics. En effet, de telles contraintes ne concernent que peu les écoles privées qui se concentrent dans une très forte proportion dans les régions urbaines et favorisées sur le plan économique. Ainsi, en 2004-2005⁴⁷, dans les régions éloignées du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, on ne dénombrait que treize établis-

⁴⁵ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Les indicateurs de l'éducation*, p. 15.

⁴⁶ Jacques Dorion, *Les écoles de rang au Québec*.

⁴⁷ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Les statistiques de l'éducation*, tableau 1.4.

sements privés (dont un seul collège), soit une très faible proportion (3,3 %) du nombre total d'établissements (primaires, secondaires et collégiaux) du Québec. Cette proportion est d'autant plus faible lorsque l'on considère que 11,8 % des jeunes âgés de 5 à 19 ans (soit l'âge normal de l'enseignement primaire, secondaire et collégial) résidaient dans ces régions en 2005⁴⁸. La comparaison de la performance des écoles doit donc se faire préférablement et dans un premier temps sur une base régionale, et dans un second temps sur la base de leur nature publique ou privée.

À l'inverse, les autochtones du Québec, comme ceux du reste du Canada, sont aux prises avec des contraintes géographiques pour accéder aux services d'éducation. L'offre de l'enseignement primaire et secondaire dans les réserves indiennes est de la responsabilité du gouvernement fédéral en vertu de la Loi sur les Indiens. Malgré cette loi, dans l'ensemble du Canada près de 40 % des élèves des Premières nations sont scolarisés à l'extérieur des réserves, dans des écoles relevant des gouvernements provinciaux. Les membres des Premières nations et les Inuits qui désirent poursuivre des études collégiales et universitaires doivent donc quitter leur communauté⁴⁹.

Cette centralisation du système éducatif, et de la détermination des critères d'appréciation de la performance qu'elle induit, a été atténuée par la création des conseils d'établissement en 1998. Depuis cette date, les établissements d'enseignement sont responsables de l'organisation de l'enseignement alors que les commissions scolaires remplissent plutôt des fonctions de planification, d'évaluation et de soutien aux établissements. Les prérogatives du conseil d'établissement ont notamment trait à l'adoption du projet éducatif de l'école, dont il suit la réalisation et en effectue l'évaluation.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, on observe des initiatives semblables à celle du gouvernement du Québec pour trouver, en application du principe de subsidiarité et dans une recherche d'efficacité, un équilibre entre centralisation et décentralisation. Des recherches sur les systèmes éducatifs⁵⁰, afin de dépasser l'opposition entre systèmes centralisés et systèmes décentralisés et d'analyser plus finement les différences entre les fonctions détenues par le pouvoir central et celles déléguées à des structures locales, on peut tirer les enseignements suivants :

- Les politiques de décentralisation ne conduisent pas forcément à des systèmes éducatifs plus efficaces. Il n'est pas démontré non plus qu'elles contribuent à accroître les inégalités sociales;
- Les modèles d'autonomie scolaire les plus efficaces sont ceux qui mettent la pédagogie et les enseignants au centre de la réforme. Par conséquent, les transferts de compétences se font en faveur des établissements scolaires – l'entité la plus proche de l'utilisateur final – plutôt qu'en faveur des collectivités locales ou des corps intermédiaires tels que les commissions scolaires;
- En vue de pallier les inégalités régionales et sociales, l'État central conserve un rôle prépondérant dans la définition des objectifs pédagogiques, le financement du système et tout ce qui a trait à l'évaluation des enseignants, des élèves et de l'école. Il assume donc un rôle central dans la détermination des critères de performance des politiques éducatives. Ce rôle est le pendant de sa légitimité politique dans le domaine.

⁴⁸ Institut de la Statistique du Québec, *Données démographiques régionales*.

⁴⁹ Pour plus de détails sur la question de l'éducation des autochtones, consulter ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *L'éducation des populations scolaires dans les communautés autochtones du Québec*.

⁵⁰ Nathalie Mons, *Réformes décentralisatrices, efficacité et équité des systèmes éducatifs : éclairage international*, p. 71-82. Voir également l'étude de 1995 de l'OCDE, *Les processus de décision dans 14 systèmes éducatifs de l'OCDE*.

1.3.2 La dimension politique

Au Québec, l'éducation est essentiellement un enjeu politique provincial, pour ne pas dire « national ». La perte de légitimité politique des commissions scolaires⁵¹, rendue explicite par la faible participation de la population aux élections scolaires⁵² tend à démontrer que la gouverne du système scolaire est une prérogative incombant principalement au gouvernement provincial. Cette « provincialisation » de l'éducation découle de la situation politique du Québec en Amérique du Nord. En effet, étant « minoritaire à l'échelle du Canada et de l'Amérique du Nord, la communauté francophone doit d'autant plus posséder sa langue⁵³ ». La maîtrise de la lecture et de l'écriture de la langue française revêt donc une importance considérable au Québec⁵⁴. L'éducation est ainsi considérée comme une « valeur » à laquelle les Québécois tiennent particulièrement⁵⁵. Étant un facteur de promotion sociale, l'éducation est au cœur du processus d'émancipation de la collectivité francophone du Québec depuis les années 1960. La démocratisation de l'éducation et les progrès dans le domaine de l'économie du savoir sont considérés comme les éléments majeurs de l'expansion économique du Québec au cours des trente glorieuses. Et inversement, au Québec comme ailleurs, la valorisation de l'éducation s'explique par l'industrialisation et l'internationalisation de l'économie.

Elle est également un objet d'identification et de production du lien social dans un contexte où le principal marqueur identitaire n'est plus la religion mais la langue. Il incombe donc au secteur de l'éducation la responsabilité de préserver et de promouvoir la spécificité linguistique et culturelle du Québec. L'adoption de la Charte de la langue française en 1976 est le principal instrument de la politique linguistique du gouvernement québécois. Elle stipule notamment l'obligation pour les nouveaux arrivants de fréquenter, dans le système public, une école primaire et secondaire de langue française.

Depuis 1998, cette valorisation de la langue française prévaut sur le fonctionnement linguistique et non plus confessionnel du système éducatif⁵⁶. Le retrait de la religion dans les écoles publiques est quant à lui manifeste en ce qui concerne l'enseignement religieux dans les écoles. Alors qu'avant les années 1960, le catéchisme était le référent des contenus pédagogiques de

⁵¹ Conseil supérieur de l'éducation, Rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation.

⁵² En novembre 2007, près de 70 % des commissaires scolaires ont été élus par acclamation et le taux de participation n'a été que de 7,9 %, comparativement à 8,4 % en 2003 et à 15,4 % en 1998. Selon un sondage réalisé par le Conseil supérieur de l'éducation au printemps 2006, seulement 25 % des répondants associent les commissaires à des représentants de la population et 38 % d'entre eux ne connaissent même pas l'existence des commissions scolaires. Source : ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Élections scolaires 2007.

⁵³ Serge Wagner, *Alphabétisme et alphabétisation des francophones au Canada : résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*.

⁵⁴ Serge Wagner, *Alphabétisme et alphabétisation des francophones au Canada : résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*, p. 15 : « Le niveau d'alphabétisme a donc d'importantes répercussions sur la transmission des valeurs culturelles et posséder les mots qui expriment sa pensée permet de rendre compte de sa réalité en tant que communauté. »

⁵⁵ Sondage CROP – L'actualité, réalisé du 19 juillet au 23 septembre 2007.

⁵⁶ À la suite d'une modification de l'article 93 de la Constitution de 1867, le fonctionnement linguistique du système d'éducation est devenu effectif. En 2000, le dernier reliquat de l'organisation confessionnelle de l'éducation a disparu avec l'abolition des comités catholique et protestant au sein du Conseil supérieur de l'éducation. Ces comités ont été remplacés par le Secrétariat aux affaires religieuses et le Comité sur les affaires religieuses qui ont un rôle strictement consultatif auprès du ministre de l'Éducation sur les questions relatives à l'éducation et à la religion.

l'instruction publique, l'enseignement religieux est devenu progressivement facultatif et a été remplacé par des programmes traitant de l'éthique et de la religion non pas dans une perspective dogmatique mais plutôt culturelle. Par ailleurs, depuis le 1er juillet 2008, la Loi sur l'instruction publique ne fait mention d'aucune disposition de nature confessionnelle⁵⁷.

1.4 Les incitatifs à la performance en tant que construits sociaux

Cette première partie a rappelé les dimensions éminemment politiques des incitatifs à la performance dans le secteur de l'éducation. Les critères de performance du système éducatif sont considérés dans cette partie comme des construits sociaux. Ils sont tributaires de la conception dominante au sein de la société des finalités de l'éducation. Au risque de simplifier, on peut dire qu'antérieurement à la Révolution tranquille, les finalités de l'éducation étaient déterminées dans un cadre culturel et social où l'Église jouait un rôle prédominant dans les affaires éducatives. Avec la Révolution tranquille et les bouleversements démographiques et socioéconomiques qu'a connus alors le Québec, les attentes assignées aux politiques éducatives ont changé radicalement. Elles sont devenues plus orientées vers le marché du travail puisqu'elles étaient perçues comme devant soutenir le mouvement d'expansion et de diversification de l'économie québécoise.

S'ils sont marqués par l'économisme, les incitatifs à la performance des politiques éducatives ne sont toutefois pas strictement marchands et financiers. Les attentes en termes de résultats évoluent dans le temps et varient grandement d'un pays à l'autre. Cependant, consécutivement à un mouvement généralisé de diffusion des mécanismes de marché, on observe une tendance de recherche d'amélioration de l'efficacité des systèmes éducatifs. Cette recherche d'efficacité conduirait à une certaine convergence des systèmes éducatifs quant aux attentes de résultats de leurs services et à la rationalisation de leurs dépenses. Dans cette perspective, la partie suivante s'attèlera à mesurer et à comparer les intrants financiers des politiques éducatives du Québec.

2. LES INTRANTS DES POLITIQUES ÉDUCATIVES

Une des premières études visant à mesurer la contribution de différents facteurs hypothétiques à l'efficacité des écoles, le rapport Coleman⁵⁸, concluait que les origines socioéconomiques, l'engagement des parents et le soutien de la communauté locale dans l'éducation étaient les principaux facteurs de la réussite scolaire. Selon cette étude, l'influence des politiques éducatives sur la réussite scolaire serait donc faible comparativement à des déterminants individuels ou liés à la dynamique de l'école ou de la classe. Le rapport Coleman a par la suite été critiqué parce qu'il aurait porté une attention indue aux effets des intrants matériels (nombre de livres des bibliothèques des établissements, ancienneté des locaux) comparativement aux processus scolaires, notamment les approches et les stratégies d'encadrement et de supervision des élèves⁵⁹.

⁵⁷ La dispensation d'un enseignement religieux dans les écoles québécoises a fait l'objet, de 1984 à 2005, d'un recours aux clauses dérogatoires prévues dans le cadre des chartes canadiennes et québécoises. La possibilité de se soustraire à l'application de droits prévus par les chartes tels que les droits à l'égalité de traitement et à la liberté de conscience et de religion en adoptant des clauses dérogatoires était valide pour une période de cinq ans. En 2005, le gouvernement du Québec a décidé de ne pas reconduire les clauses dérogatoires permettant l'enseignement religieux dans les écoles primaires et secondaires.

⁵⁸ James S. Coleman et autres, *Equality of Educational Opportunity*.

⁵⁹ Jaap Scheerens, *Améliorer l'efficacité de l'école*, p. 39 et s.

De manière générale, cette limite du rapport Coleman renvoie à la difficulté de distinguer les intrants des politiques éducatives du processus éducatif en tant que tel. Dans la présente analyse, le terme « intrant » qualifiera les ressources facilement quantifiables et nécessaires à la production des services éducatifs, soit principalement les ressources financières, matérielles et humaines. Le terme « processus », quant à lui, désignera la manière dont ces ressources sont agencées et combinées afin de transmettre un contenu pédagogique donné.

Parmi les trois types d'intrants énoncés précédemment, les intrants financiers sont les plus importants dans la mesure où ils permettent l'acquisition des autres types d'intrants. Ils rendent possibles les initiatives visant l'amélioration de l'efficacité scolaire comme la diminution du nombre d'élèves par classe⁶⁰. De plus, les intrants de type financier sont les plus faciles à mesurer et à comparer. L'État influe sur cette dimension financière tant en étant un prestataire de services qu'en élaborant le cadre réglementaire qui détermine le niveau de dépenses privées en éducation. Son niveau d'intervention, par le moyen de dépenses directes ou d'autres mesures financières telles que les services de prêts et de bourses, influe donc fortement sur l'accessibilité des services éducationnels.

Au Canada ainsi qu'au Québec, deux types de mesures financières conditionnent principalement l'accessibilité des services éducatifs⁶¹ : la tarification et les services de prêts et de bourses à des taux préférentiels. L'accessibilité aux études est un indicateur important de la performance des systèmes éducatifs. Elle est liée aux mécanismes financiers régissant l'accès à l'éducation. L'accroissement des coûts de l'éducation, qu'ils soient directs (ils prennent alors la forme d'un déboursé ou d'un emprunt) ou relatifs (en fonction du manque à gagner des revenus du travail que constitue la poursuite de la scolarité ou le retour aux études), constituerait ainsi un obstacle à l'accessibilité aux études⁶².

2.1 La contribution du public et du privé aux dépenses en éducation

L'importance de la tarification dans les dépenses en éducation peut être mesurée par les parts relatives des dépenses publiques et des dépenses privées. Au Québec, pour l'enseignement primaire et secondaire, la prise en charge directe des coûts de l'éducation par les usagers est résiduelle. Les impôts et les taxes couvrent les neuf dixièmes de ces coûts dans le système public et le système privé confondus⁶³. En revanche, pour l'enseignement postsecondaire (collégial et universitaire), en 2006-2007, les revenus de la tarification représentaient le quart des coûts totaux⁶⁴. Ceci implique que l'imposition et la taxation couvraient les trois quarts des coûts totaux de l'enseignement postsecondaire. C'est donc pour ce type d'enseignement que la prise en charge

⁶⁰ Charles M. Achilles, « Students Achieve More in Smaller Classes ».

⁶¹ D'autres instruments de politiques publiques existent et influencent l'accessibilité, tels que les crédits d'impôt et les vouchers. Voir Jane Hannaway et Nicola Woodroffe, « Chapter 1: Policy Instruments in Education ». Au Canada, le gouvernement fédéral a instauré le régime enregistré d'épargne-études qui constitue un incitatif à l'épargne et permet de réduire les prélèvements obligatoires des souscripteurs.

⁶² Sean Junor et Alex Usher, *Le prix du savoir*, p. 103.

⁶³ Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada*, tableau B.2.6., p. 236.

⁶⁴ Claude Montmarquette, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, p. 45.

directe par les usagers est la plus importante, bien qu'elle soit largement en dessous du coût réel des services⁶⁵.

Sur la scène pancanadienne, la situation du Québec revêt une certaine singularité relativement à la participation du public et du privé aux dépenses en éducation. En effet, pour l'enseignement universitaire, les dépenses privées contribuaient à 29,1 % des dépenses totales, soit environ 10 % de moins que la moyenne canadienne. De plus, l'écart entre le Québec et les autres provinces quant aux droits de scolarité universitaire se creuse depuis le milieu des années 1990 en raison de leur gel au Québec et de leur croissance dans la plupart des autres provinces⁶⁶.

Par contre, pour l'éducation préscolaire, primaire et secondaire, le Québec affichait le taux le plus élevé (10,4 %) de contribution des dépenses privées aux dépenses totales⁶⁷. La part relativement importante du réseau privé à l'enseignement primaire et secondaire⁶⁸ et la tarification⁶⁹ qu'il impose expliquent cette situation. Pour ce qui est de la part du privé dans les dépenses pour la formation professionnelle et l'enseignement collégial, le Québec se situait, à l'instar de l'enseignement universitaire, nettement en dessous de la moyenne canadienne.

La comparaison internationale vient nuancer les conclusions de la comparaison interprovinciale en matière de partage des dépenses publiques et privées en éducation. Si à l'échelle interprovinciale la contribution directe des clients aux services d'éducation universitaire au Québec apparaît faible, elle est en revanche nettement au-dessus de la moyenne des États membres de l'OCDE. Par inférence entre les données du CMEC et de l'OCDE⁷⁰, le Québec se situerait à 9 % au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (tableau 1). Ce sont les deux pays asiatiques de l'OCDE (la Corée du Sud et le Japon) qui affichent le plus fort taux de contribution directe de la clientèle au financement des services universitaires. Les taux des pays anglo-saxons (les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et dans une moindre mesure le Royaume-Uni) sont proches de celui du Canada.

⁶⁵ En 2002-2003, ce coût variait entre 30 000 \$ par étudiant en médecine vétérinaire et 4 000 \$ par étudiant en lettres. D'après Robert Lacroix et Michel Trahan, *Le Québec et les droits de scolarité universitaire*, qui fournissent des données descriptives du coût réel des études.

⁶⁶ Voir Sean Junor et Alex Usher, *Le prix du savoir*, p. 120.

⁶⁷ Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada*, tableau B.2.6., p. 236.

⁶⁸ Selon la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec, *Le financement public de l'école privée, contribution au conseil fédéral de juin 2005*, p. 11, se basant sur des données de Statcan, avec 9,2 % des élèves en enseignement primaire et secondaire scolarisés dans une école privée, le Québec était en 1998-1999 la province canadienne où le secteur privé avait la plus large clientèle pour cet ordre d'enseignement. La Colombie-Britannique (8,8 %), le Manitoba (6,8 %), l'Alberta (4,5 %) et l'Ontario (4,3 %) étaient les autres provinces où la clientèle de l'enseignement privé avait une taille significative.

⁶⁹ Et ce, malgré les subventions publiques dont bénéficient les établissements privés.

⁷⁰ OCDE (2006). *Regards sur l'éducation*, p. 235 et s.

TABLEAU 1 : PROPORTION DES DÉPENSES PRIVÉES DANS LES DÉPENSES TOTALES EN ÉDUCATION PAR PAYS, 2002-2003

Pays	Tous niveaux d'enseignement confondus	Enseignement universitaire
Corée du Sud	40,0 %	76,8 %
États-Unis	27,7 %	57,2 %
Australie	26,1 %	52,0 %
Japon	25,9 %	60,3 %
Canada	22,6 %	43,6 %
Québec ⁷¹	19,5 %	32,6 %
Allemagne	17,4 %	12,9 %
Royaume-Uni	16,0 %	29,8 %
Moyenne OCDE	12,0 %	23,6 %
France	9,6 %	18,7 %
Italie	8,1 %	27,9 %
Finlande	2,1 %	3,6 %

Source : Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et Statistique Canada (2007), tableau B.2.6; OCDE (2006), tableaux B.3.1 et B.3.2.

2.2 Les autres mesures financières conditionnant l'accessibilité

En complément de ces mesures tarifaires, et malgré la politique de gel des droits de scolarité en vigueur entre 1995-1996 et 2006-2007⁷², des services de prêts à taux préférentiels et de bourses ont été mis en place au Québec. En 2005-2006, selon les statistiques de l'Aide financière aux études⁷³, les services de prêts et de bourses avaient bénéficié à plus de 130 000 étudiants du Québec. L'aide totale consentie pour le gouvernement québécois s'établissait à 799 millions de dollars, soit un recul de près de 12 % comparativement à l'année 2004-2005.

Bien que sur le plan administratif des différences majeures découlent de la non-participation du Québec au programme canadien de prêts aux étudiants⁷⁴, en ce qui concerne le niveau moyen de dépenses, il est possible de comparer l'effort des provinces⁷⁵ qui a trait aux services de prêts et bourses.

⁷¹ Indicateurs calculés par inférence entre les données du CMEC et de l'OCDE.

⁷² Claude Montmarquette, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, p. 49.

⁷³ Il s'agit d'une unité autonome de service du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Voir Aide financière aux études, *Statistiques 2005-2006*, p. 12.

⁷⁴ Cette non-participation remonte aux années Duplessis et aux débuts de l'immixtion du fédéral dans ce champ de compétence provincial. L'absence de participation du Québec lui est compensée financièrement par le gouvernement fédéral.

⁷⁵ Seules les cinq provinces ayant la population étudiante bénéficiant de ces services la plus nombreuse sont comparées dans le tableau.

TABLEAU 2 : PRÊTS ET BOURSES ACCORDÉS PAR LES PROVINCES CANADIENNES, 2002-2003

	Québec	Ontario	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan
Montant moyen des prêts	2 715 \$	2 773 \$	2 125 \$	256 \$	3 681 \$

Source : Junor et Usher (2004).

Alors que le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique offrent des services de prêts de taille relativement similaire, l'Alberta affiche un montant moyen des prêts et des bourses très faible. Dans cette province, la faiblesse des prêts et des bourses est compensée par l'importance des bourses et des remises de prêts en fin d'études. Toutefois, le montant des bourses non remboursables est plus élevé au Québec que dans les autres provinces, en dépit du fait que les droits de scolarité sont beaucoup plus faibles au Québec que dans le reste du pays⁷⁶.

La prise en compte des instruments financiers d'aide à l'accès et à la poursuite des études ne suffit pas à évaluer l'accessibilité aux études et encore moins à mesurer la performance d'un système éducatif, compte tenu de la diversité des instruments financiers auxquels les gouvernements peuvent recourir. Il est donc préférable d'utiliser un même indicateur, lequel repose davantage sur l'effort des gouvernements dans le domaine. Le niveau de dépenses gouvernementales totales d'aide aux études par étudiant, qui n'intègre pas les prêts car ces derniers ne constituent pas un déboursé pour les gouvernements, serait ainsi l'indicateur le plus approprié à cet égard.

TABLEAU 3 : PROPORTION DES DÉPENSES D'AIDE AUX ÉTUDES PAR PROVINCE, 2002-2003

Provinces	Dépenses ⁷⁷ (en milliers de \$)	Étudiants ⁷⁸ (en milliers)	Aide per capita (en \$)
Québec	207 537	232,3	893,4
Ontario	234 086	302,9	772,8
Colombie-Britannique	92 298	76,7	1203,4
Alberta	95 873	73,8	1299,1
Saskatchewan	29 446	31,3	940,8
Manitoba	11 475	30,7	373,8
Nouvelle-Écosse	8 850	37,2	237,9
Nouveau-Brunswick	21 963	22,8	963,3
Île-du-Prince-Édouard	3 100	2,9	1069,0
Terre-Neuve-et-Labrador	14 650	15,7	933,1

Source : Junor et Usher (2004), p. 76 et 369.

⁷⁶ Claude Trottier et Jean Bernatchez, Les politiques d'enseignement supérieur au Québec : une étude de cas p. 62.

⁷⁷ Dépenses des gouvernements provinciaux strictement pour 2002-2003.

⁷⁸ Ensemble de la population étudiante universitaire selon les données de Statcan, Système d'information statistique sur la clientèle universitaire, 1998-1999. Le choix de ce dénominateur implique que la proportion de la population étudiante ayant recours aux aides gouvernementales est supposée constante, ce qui n'est évidemment pas le cas. De plus, il s'agit de la population étudiante (non étrangère) sur le territoire de chaque province. Ces données ne rendent pas compte du nombre réel d'étudiants d'une province qui bénéficient de ces aides tout en ne poursuivant pas leurs études dans une université de ladite province. La comparabilité de ces données présuppose également le taux de migration interprovincial des étudiants constant.

L'Alberta, province où les droits de scolarité sont légèrement au-dessous de la moyenne canadienne et dont le solde migratoire interprovincial étudiant est nettement positif⁷⁹, est la province dont les dépenses d'aide aux études sont les plus élevées. Cette intervention de l'État provincial albertain dans ce domaine compense le niveau relativement élevé des droits de scolarité.

Si le Canada fait partie des pays de l'OCDE qui, *ceteris paribus*, conditionnent le plus l'accès aux services d'éducation aux mécanismes de marché, il se distingue cependant par la générosité de ses services de prêts et de bourses. Il est par exemple le seul pays à avoir mis au point un service de réduction de dette⁸⁰. Ce service constitue un incitatif à la diplomation puisqu'il est conditionnel à l'obtention du diplôme.

2.3 L'effort en éducation

En raison des disparités de pouvoir d'achat, il convient de mesurer la part de la richesse nationale allouée au financement de l'éducation. Cela permet d'évaluer l'importance de l'effort fourni dans ce domaine relativement à la capacité de financement des États. Sur la base des statistiques internationales, on observe que dans la plupart des pays membres de l'OCDE, le domaine de l'éducation représente une part importante du PIB. Au Québec, en 2005-2006 et selon les données du ministère de l'Éducation, la dépense globale en éducation par rapport au PIB était estimée à 7,5 %. À titre comparatif, la part du PIB consacrée à l'éducation dans le reste du Canada et aux États-Unis⁸¹ s'établissait respectivement à 6,3 % et à 7,6 %.

TABLEAU 4 : DÉPENSES EN ÉDUCATION EN PROPORTION DU PIB EN 2003

	Tous les ordres d'enseignement confondus			Ordres d'enseignement primaire, secondaire, postsecondaire non tertiaire ⁸²		
	Dépenses publiques	Dépenses privées	Dépenses totales	Dépenses publiques	Dépenses privées	Dépenses totales
Corée du Sud	4,6 %	2,9 %	7,5 %	3,5 %	0,9 %	4,4 %
États-Unis	5,4 %	2,1 %	7,5 %	3,9 %	0,3 %	4,2 %
Mexique	5,6 %	1,2 %	6,8 %	3,8 %	0,7 %	4,5 %
Québec ⁸³	5,1 %	1,5 %	6,8 %	n.d.	n.d.	4,0 %
Finlande	6,0 %	0,1 %	6,1 %	3,9 %	n	4,0 %
Canada	4,6 %	1,3 %	5,9 %	3,2 %	0,3 %	3,6 %
Moyenne OCDE	5,2 %	0,7 %	5,9 %	3,6 %	0,3 %	3,9 %

Source : OCDE (2006), p. 220 et 221; Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et Statistique Canada (2007), p. 224 et s. n.d. : non déterminé; n : négligeable.

⁷⁹ Ce qui implique une sous-estimation du montant réel d'aide par bénéficiaire dans cette province.

⁸⁰ Sean Junor et Alex Usher, *Le prix du savoir*, p. 217 et s.

⁸¹ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Les indicateurs de l'éducation 2007*, p. 21.

⁸² C'est-à-dire tous les niveaux d'enseignement à l'exception du préscolaire et de l'universitaire.

⁸³ Indicateurs calculés par inférence entre ceux de l'OCDE et du CMEC. Les dépenses totales en éducation du Québec par rapport au PIB (6,8 %) sont le résultat de l'équation suivante : (% des dépenses totales par rapport au PIB au Canada selon le CMEC / % des dépenses totales par rapport au PIB au Canada selon l'OCDE) = (% des dépenses totales par rapport au PIB au Québec selon le CMEC / % des dépenses totales par rapport au PIB selon l'OCDE), soit $(6,4 / 5,9) = (7,4/x)$, d'où $x = (7,4 / 1,08475)$.

Lorsque l'on compare le Québec et le Canada avec les pays qui ont le mieux réussi lors des enquêtes du PISA, (la Corée du Sud et la Finlande⁸⁴), et avec les deux États partenaires du Canada au sein de l'Accord de libre-échange nord-américain (les États-Unis d'Amérique et le Mexique), on note que la part du PIB dépensée en éducation est supérieure à la moyenne canadienne et à la moyenne des pays de l'OCDE. L'écart entre le niveau de dépenses au Québec et au Canada (0,4 % du PIB) s'explique essentiellement⁸⁵ par l'existence d'une année supplémentaire de scolarité au collégial au Québec. Toutefois, la durée de la scolarisation (16 ans) pour obtenir un baccalauréat est la même au Québec et dans le reste du Canada. Ainsi, le niveau de dépenses globales en éducation en proportion du PIB est, toutes choses égales d'ailleurs, supérieur au Québec comparativement à l'ensemble du pays.

3. LE PROCESSUS ÉDUCATIF

Dans cette troisième section, on s'intéressera à ce qu'il convient de concevoir comme « la boîte noire » des politiques éducatives, à savoir le processus éducatif en tant que tel qui a pour scène l'école et la classe de cours. Dans cet agencement de pratiques et de méthodes visant la transmission d'un contenu pédagogique, une attention particulière sera apportée, d'une part, à la diversité des types d'écoles et de parcours pédagogiques et, d'autre part, aux relations pédagogiques (entre les élèves et les enseignants).

L'intérêt porté au processus éducatif découle de l'objectivation par la méthode de l'inférence causale, c'est-à-dire en supposant les observations faites des systèmes d'éducation comme absolument homogènes, que certaines pratiques, notamment « augmenter le temps d'instruction d'une matière, adopter le modèle de l'école unique (voir infra) plutôt que celui de l'école à filières, mettre en place une politique de promotion automatique qui s'oppose à la tradition du redoublement, définir une organisation des pouvoirs mêlant délégation de compétences aux acteurs locaux et centralisation de certaines attributions, fournir aux élèves des manuels scolaires, distribuer des devoirs à la maison⁸⁶ », seraient associées à des résultats scolaires supérieurs.

On assiste alors à une valorisation du niveau microscopique d'intervention des politiques éducatives aussi bien au Québec que dans les États membres de l'OCDE. Le scepticisme relatif à la plus-value des politiques éducatives, tel qu'il fut diffusé par le rapport Coleman (voir section 2), a laissé place à une gestion technocratique de l'éducation qui s'est notamment traduite au Québec par des investissements majeurs dans les infrastructures scolaires et par une centralisation des leviers d'action au cours des années 1960 et 1970. La valorisation du niveau microscopique d'intervention s'inscrirait donc dans un mouvement d'ajustement de la technocratisation de

⁸⁴ Voir section 4. Hong-Kong a également un score moyen au PISA parmi les meilleurs. Cependant, les données qui ont trait aux dépenses de Hong-Kong en éducation ne sont pas disponibles, ce qui ne permet pas de mesurer l'efficacité des services en éducation dans cette région administrative spéciale de la Chine.

⁸⁵ En effet, selon *Les statistiques de l'éducation* (édition 2006), p. 225, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'enseignement collégial s'élevaient en 2004-2005 à 1,610 milliard de dollars. Si l'on considère que les dépenses totales des organismes d'enseignement représentent l'intégralité des 6,8 % du PIB alloués à l'éducation, soit 16,168 milliards de dollars, une année d'enseignement représenterait 805 millions de dollars soit 0,34 % du PIB.

⁸⁶ Nathalie Mons, *L'évaluation des politiques éducatives : apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves*, p. 415. Pour une synthèse sur le sujet, lire Nathalie Mons, *Les nouvelles politiques éducatives*.

l'éducation par lequel les capacités d'innovation du personnel enseignant seraient promues pour faire face aux enjeux spécifiques de l'apprentissage dans leur école et leur classe.

3.1 La diversité des types d'écoles et de parcours pédagogiques

Dans l'espace européen, trois types d'écoles sont dissociés⁸⁷ :

- **L'école unique** : Ce type d'écoles est incarné par les pays nordiques où l'enseignement scolaire obligatoire est offert dans une seule école. À cette unicité de l'enseignement obligatoire s'ajoute l'absence de redoublement et d'examens notés. Par exemple en Finlande, l'assistance aux cours n'est pas obligatoire. L'élève, pour accéder à l'éducation universitaire, doit prouver qu'il maîtrise les contenus pédagogiques obligatoires, sans avoir à assister aux cours;
- **Les filières** : Dans les écoles de ce type, les élèves sont orientés précocement soit vers l'enseignement général soit vers la formation professionnelle. Le système éducatif allemand est le plus représentatif de ce type;
- **Le tronc commun** : Le type du tronc commun constitue une voie médiane entre les types de l'école unique et des filières. Ce type d'écoles, que l'on trouve particulièrement dans les pays méditerranéens et en France, confère une grande importance aux procédures d'évaluation qui sont souvent formalisées et standardisées à l'échelle nationale.

De par ses différentes caractéristiques, le cas québécois bouleverse les frontières de cette classification européenne. En effet, l'école québécoise, telle qu'elle a été mise en place par la réforme scolaire à la suite des États généraux sur l'éducation de 1996, intègre des logiques d'organisation, des pratiques et des modalités de fonctionnement propres à chacun de ces types⁸⁸ d'écoles. Ainsi, il existe dans l'enseignement secondaire des matières pour lesquelles la réussite aux examens est obligatoire (langue d'enseignement, langue seconde, mathématiques) pour accéder à l'enseignement collégial. D'autres matières sont dites optionnelles et seulement une réussite globale minimale pour l'ensemble de ces matières à option est exigée. Toutefois, pour suivre certaines spécialités à l'enseignement collégial, les élèves doivent avoir réussi les épreuves d'évaluation correspondant à celles-ci. La logique de fonctionnement du tronc commun est alors intégrée tôt (dès la quatrième année du secondaire) à une logique de filières. Par ailleurs, on assiste au sein des écoles publiques à une diversification des services avec la création des écoles à projet particulier. Ces écoles offrent, en contrepartie d'une tarification, un choix plus large d'options et de cheminements, ce qui accentue encore la logique de spécialisation propre aux filières.

De plus, dès la troisième année du secondaire, les élèves peuvent se diriger⁸⁹ vers des formations professionnelles en établissements scolaires⁹⁰ ou vers le milieu du travail⁹¹. Il y a donc, parallèle-

⁸⁷ Francine Vaniscotte, *Les écoles de l'Europe : systèmes éducatifs et dimension européenne*.

⁸⁸ Selon Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau, les principaux changements qu'a engendrés la réforme scolaire de 1996 au Québec, mise en œuvre à la suite des États généraux sur l'éducation, sont : « l'instauration de la maternelle à temps plein pour les enfants de 5 ans; la décentralisation de certains pouvoirs de la commission scolaire vers les établissements avec création de conseils d'établissement auxquels siègent à parité parents et enseignants et à qui sont accordés des pouvoirs significatifs en matière d'adoption, de réalisation et d'évaluation du projet éducatif de l'école; la modification du régime pédagogique; la diversification des voies d'accès à la formation professionnelle ».

⁸⁹ Des critères d'âge minimal (15 ans) et de réussite aux examens de base de la deuxième année du secondaire s'appliquent toutefois.

ment à l'enseignement général, une possibilité au Québec d'être orienté vers une filière technique ou professionnelle.

Enfin, la réforme scolaire de la fin des années 1990 a été marquée par la volonté d'accroître la cohérence d'ensemble des contenus pédagogiques, notamment par une structuration de l'enseignement visant le développement de compétences dites transversales⁹². Le programme de formation de l'école québécoise, par le recentrage qu'il a opéré sur un nombre limité de domaines d'apprentissage, la suppression du redoublement et de la notation chiffrée, constitue une adaptation de certaines pratiques pédagogiques propres aux pays de l'école unique.

3.2 Les relations pédagogiques

Au Québec, la modification du régime pédagogique⁹³, un aspect de la réforme scolaire de 1996, a particulièrement attiré l'attention de la clientèle du réseau d'enseignement obligatoire (primaire et secondaire). Si le débat entourant le bien-fondé de la réforme ne s'est que trop souvent focalisé sur certaines de ces composantes, comme l'objectif de développer des « compétences transversales⁹⁴ », la pédagogie par projet ou encore le mode d'évaluation non chiffré des compétences, il ne faut pas omettre que cette modification du régime pédagogique s'inscrit dans un processus de transformation des pratiques pédagogiques qui s'est amorcé dans les années 1960, et dont le rapport Parent a été au Québec un des vecteurs importants de diffusion. De surcroît, on observe que de nombreux pays postindustriels ont été touchés par un processus semblable dans ses fondements et son ampleur.

Avant les années 1960, l'enseignement fourni dans l'école québécoise reproduisait les pratiques françaises qui ont marqué la fondation du système éducatif au Québec. Le cours classique, la référence d'alors dans le système éducatif québécois, était ainsi une transplantation⁹⁵ de l'enseignement qui prévalait en France. Cet enseignement était typique d'une approche pédagogique centrée sur l'enseignant, du « magistrocentrisme⁹⁶ ». Selon cette approche, la pédagogie est « organisée autour de la prestation du maître [qui] dispense des informations dont la validité scientifique et culturelle est avérée mais sans se demander d'aucune manière si elles sont adaptées à ses élèves, intégrées dans leur progression et participe de leur formation professionnelle⁹⁷ ».

À la suite du rapport Parent, après avoir construit le système d'éducation public en vue de garantir l'accès à l'enseignement obligatoire à tous les Québécois, le gouvernement du Québec a institutionnalisé diverses innovations pédagogiques qui proposaient un renversement de l'approche pédagogique. Dans cette

⁹⁰ Formations qui conduisent au diplôme d'études professionnelles (DEP), à une attestation de spécialisation professionnelle (ASP) ou à une attestation de formation professionnelle (AFP). En 2005-2006, ces formations regroupaient 24 627 élèves de moins de 20 ans et 66 052 élèves de plus de 20 ans, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *La formation technique et professionnelle au Québec : un aperçu*.

⁹¹ Formations qui sont sanctionnées par des certificats de formation préparatoire au travail ou des cours de formation à un métier semi-spécialisés. Ces formations dites d'alternances travail-études concernaient 4 % de la population des élèves entre 15 et 17 ans en 2006, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *La formation technique et professionnelle au Québec : un aperçu*, p. 28.

⁹² Voir annexe III.

⁹³ Lire Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau pour un résumé des principaux éléments de cette réforme.

⁹⁴ Qui est selon le gouvernement du Québec « la capacité de transposer dans différents domaines d'activités un savoir acquis dans un contexte particulier ».

⁹⁵ Le terme est de Jean-Pierre Charland, *Histoire de l'éducation au Québec : de l'ombre du clocher à l'économie du savoir*.

⁹⁶ Philippe Meirieu, *L'éducation et le rôle des enseignants à l'horizon 2020*, p. 2.

⁹⁷ Philippe Meirieu, *L'éducation et le rôle des enseignants à l'horizon 2020*, p. 1.

nouvelle approche, l'enseignement devait se centrer sur l'élève. L'enseignant est alors devenu « une personne-ressource qui diagnostique les besoins de [chaque élève et] l'accompagne dans un parcours individualisé⁹⁸ ». Un signe de ce renversement de l'approche pédagogique a été la mise en place de matières de base (le tronc commun) et de matières optionnelles. Ces dernières sont choisies par l'élève qui est soutenu par les enseignants dans sa démarche.

Pour la formation des enseignants, la pédagogie centrée sur l'élève présuppose de transformer le métier d'enseignant. L'enseignant n'est plus considéré comme le responsable de procédures établies et reproductibles de transmissions des savoirs. Il a au contraire la responsabilité de l'apprentissage des élèves considéré comme un processus⁹⁹. Ce processus est fortement influencé par le profil des groupes d'élèves et du contexte de l'apprentissage. Ainsi, la formation des enseignants, qu'elle soit initiale ou continue, devrait les habiliter à faire face à différentes situations d'apprentissage. L'accent certainement excessif mis au Québec sur la construction du curriculum depuis les États généraux de l'éducation en 1996 aurait ainsi occulté une réflexion sur ce qui constitue le cœur du métier d'enseignant, à savoir amener par divers moyens tous les élèves à un niveau minimal de maîtrise des apprentissages de base, ceci afin de leur permettre d'être autonomes, d'être des citoyens socialement impliqués, d'acquérir de nouvelles connaissances et de développer continuellement leurs compétences.

Le Québec se rapproche, du point de vue de la vision pédagogique, de la Finlande qui est un cas particulièrement éclairant quant à l'importance à accorder aux situations d'apprentissage. L'exemple finlandais revêt un intérêt notable pour la popularité de son système national d'éducation¹⁰⁰ en raison des très bons résultats qu'il affiche dans l'enquête PISA depuis la création de cette dernière¹⁰¹. Trois caractéristiques majeures du système pédagogique finlandais sont à souligner¹⁰². Premièrement, et de manière fondamentale, le secteur de l'éducation a joué un rôle central dans la modernisation de la Finlande. La scolarisation de masse a été en Finlande un mouvement rapide comparativement des autres pays européens. Elle s'est accompagnée d'une forte croissance économique. Cette première caractéristique revêt quelques similitudes avec le Québec qui a aussi connu un mouvement de scolarisation très rapide¹⁰³ et une nette amélioration de son niveau de vie. De cette première caractéristique découle une deuxième : la forte valorisation des institutions scolaires et du métier d'enseignant. Parmi les finissants de l'enseignement secondaire en Finlande, l'enseignement est le choix de carrière le plus prisé. Cela s'explique certes pour des conditions de travail relativement bonnes, mais surtout par le prestige social lié à cette profession. Enfin, et de manière plus facilement adaptable dans d'autres systèmes d'éducation, la Finlande a mis au point diverses pratiques pédagogiques efficaces, particulièrement en ce qui a trait au soutien des élèves en difficulté.

Ainsi, seule la deuxième caractéristique, la valorisation des institutions scolaires et du métier d'enseignant, est propre à la Finlande¹⁰⁴ lorsque l'on compare ce cas avec celui du Québec. Selon la

⁹⁸ Philippe Meirieu, *L'éducation et le rôle des enseignants à l'horizon 2020*, p. 1.

⁹⁹ Philippe Meirieu, *L'éducation et le rôle des enseignants à l'horizon 2020*, p. 9.

¹⁰⁰ Voir par exemple, Paul Robert, *La Finlande : un modèle éducatif pour la France?*

¹⁰¹ Voir section 2.2.

¹⁰² L'exposé de ce cas se base sur Hannu Simola, *The Finnish Miracle of PISA*.

¹⁰³ Rappelons, à l'instar de Louis Côté, Benoît Lévesque et Guy Morneau, Secteur de l'éducation, qu'en 1961, les pourcentages d'une cohorte d'âge qui accédait au secondaire, au collégial et à l'université étaient respectivement de 70 %, de 16 % et de 7 %, alors qu'en 2000-2001, ils étaient de 98 %, de 59 % et de 36 %.

¹⁰⁴ Hannu Simola, *The Finnish Miracle of PISA*.

méthode des différences, la performance élevée du système éducatif finlandais proviendrait donc de cette caractéristique.

L'étude du cas finlandais rappelle que les systèmes d'éducation sont encadrés dans leur milieu social, culturel et historique. Il convient de tenir compte de ce contexte et d'autres paramètres propres à l'école en tant que telle pour rendre crédible la comparaison. Le modèle suivant décrit les conditions de l'efficacité de l'école qui doivent guider l'interprétation des résultats des enquêtes interprovinciales et internationales.

4. LES TENTATIVES DE COMPARAISON TRANSNATIONALE DES RÉSULTATS SCOLAIRES

En soulignant les limites tant opératoires que conceptuelles des enquêtes internationales, la deuxième partie sera consacrée à la comparaison des résultats des élèves québécois avec ceux d'élèves du reste du Canada et de pays membres de l'OCDE. Ce faisant, cette partie de l'analyse privilégiera les enquêtes internationales qui mesurent le degré d'acquisition de compétences en lecture, en mathématiques et en sciences.

4.1 Les mises en garde relatives à leur interprétation

« En raison du nombre de facteurs susceptibles d'influencer les conclusions, les résultats des tests comparatifs soulèvent souvent bien plus de questions qu'ils n'en résolvent¹⁰⁵. » Cette affirmation résume la perception des grandes enquêtes internationales qu'a une partie de la communauté scientifique en éducation. Loin de nier leur utilité, les chercheurs en pédagogie et en politiques publiques de l'éducation s'accordent sur la dimension heuristique de ces enquêtes. Ces dernières ne doivent pas être considérées comme une fin en soi, une preuve indéniable de la supériorité ou au contraire de la faiblesse de certaines pratiques éducatives. Elles doivent plutôt être perçues comme un outil d'approfondissement des connaissances quant aux extrants des systèmes nationaux de l'éducation. Cet outil aurait certaines limites dont les principales sont les suivantes.

Outre l'incontournable réduction de la complexité que constituent ces entreprises de mesure des résultats, telle qu'elle est stigmatisée par l'approche particulariste, les enquêtes internationales en éducation sont sujettes à des critiques d'ordre technique. La possibilité d'avoir des examens uniformes en termes de difficulté, malgré les barrières linguistiques, est la principale d'entre elles. En effet, lors de la première enquête du genre en 1994, l'*International Adult Literacy Survey*, menée conjointement par l'OCDE et Statistique Canada, on a observé que certaines questions relatives à la compréhension des textes étaient plus simples en anglais qu'en français. Le niveau de difficulté supérieur de la question en français provenait de problèmes de traduction de l'anglais, langue dans laquelle l'examen a été élaboré, au français, langue dans laquelle l'épreuve a été traduite parmi d'autres pour permettre la comparaison internationale¹⁰⁶.

Une autre difficulté est de construire la représentativité de l'échantillonnage des élèves qui seront soumis à l'examen. Pour remédier à cet écueil, les administrations nationales sélectionnent de

¹⁰⁵ Anne West, « Comparer les systèmes éducatifs : débats et problèmes méthodologiques », p. 201.

¹⁰⁶ Antoine Bevort et Danièle Trancart, « Les comparaisons internationales dans les recherches et les débats sur les systèmes éducatifs », p. 127.

manière aléatoire un nombre statistiquement représentatif d'élèves¹⁰⁷. Pour des raisons de confidentialité, les enquêtes sont conçues pour garantir l'anonymat des participants. Les possibilités de réaliser des recoupements entre la variable dépendante – la performance scolaire, – et certaines variables explicatives présumées être celles qui ont la plus forte influence, telles que le niveau de scolarité des parents¹⁰⁸ et leur implication dans l'éducation de leurs enfants, le sexe, le type d'établissement fréquenté, la région géographique, sont minimes.

Les enquêtes internationales permettent donc de connaître le niveau global de la performance scolaire dans un système éducatif national donné. Elles ont en revanche une capacité explicative limitée par rapport à la contribution de chaque variable explicative. En ouvrant la boîte noire constituée des nombreuses variables explicatives de la performance scolaire, elles suscitent de fortes attentes auxquelles elles ne fournissent, en l'état de la recherche dans le domaine, que peu de réponses. Il faut dès lors rappeler que leur objectif premier est de permettre l'étalonnage des systèmes éducatifs nationaux, et ensuite d'alimenter la recherche sur les facteurs de la performance scolaire.

Ces critiques d'ordre technique sont ultimement secondaires par rapport à la question de savoir quel est le critère de comparaison le plus pertinent pour établir un étalonnage de la performance scolaire. En effet, les enquêtes internationales occasionnent également des difficultés en ce qui a trait au « sens de la justice qu'elles sont censées incarner¹⁰⁹. » Ainsi, on ne peut que s'interroger sur les finalités d'un système d'évaluation des apprentissages qui se limite à la seule réussite aux examens. En outre, il a été démontré que les pratiques américaines de *teaching to the test*, d'enseignement en fonction des exigences des examens nationaux, corrompt les finalités de l'enseignement¹¹⁰. Ces pratiques ne favoriseraient ni l'autonomie des élèves dans une démarche d'apprentissage et d'utilisation des compétences ni leur curiosité intellectuelle¹¹¹.

Par ailleurs, dans le cadre de ces enquêtes internationales, certains systèmes d'éducation sont favorisés par rapport à d'autres du fait de la manière dont ils ont structuré leur enseignement et opté pour certains types d'évaluation. C'est le cas notamment du Québec : la réforme scolaire de la fin des années 1990 a introduit une conception nouvelle de l'enseignement et des exigences pédagogiques. Ainsi, l'élaboration du programme de formation de l'école québécoise en fonction principalement des compétences de l'élève, et non plus en fonction seulement de l'acquisition des connaissances, est en adéquation avec la formulation des questions du PISA. Par exemple, le programme de l'école québécoise évoque les objectifs suivants en sciences : « chercher des répon-

¹⁰⁷ Le rapport du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *La performance des jeunes en sciences, en lecture et en mathématique*, p. 2, évoque une population de 3 695 élèves de 15 ans issus de 159 écoles, mais ne précise pas les conditions d'isolement de cette population test.

¹⁰⁸ Même si le rapport du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *La performance des jeunes en sciences, en lecture et en mathématique*, p. 25, établit que le niveau de scolarité des parents influence plus le rendement des élèves aux tests administrés lors du PISA au Québec que dans l'ensemble du Canada, ce qui dénote une volonté croissante des administrateurs de ces tests de rechercher, par la méthode de l'inférence causale, les facteurs explicatifs de la performance scolaire.

¹⁰⁹ Romuald Normand, « Les comparaisons internationales de résultats : problèmes épistémologiques et questions de justice », p. 74.

¹¹⁰ Peter Sacks, *Standardized Minds: The High Prize of America's Testing Culture and What We Can Do to Change it*.

¹¹¹ De plus, le renforcement des procédures d'évaluation aurait tendance à exacerber la discrimination de certains groupes sociaux, particulièrement les membres des minorités culturelles.

ses ou des solutions à des problèmes d'ordre scientifique ou technique », « mettre à profit les connaissances scientifiques et techniques » et « communiquer à l'aide des langages utilisés en science et technique »¹¹². Dans le PISA, les objectifs sont proches dans leur formulation de ceux du programme québécois, puisqu'il s'agit pour les élèves « d'identifier des questions d'ordre scientifique », « d'expliquer des phénomènes de manière scientifique », et « d'utiliser des éléments probants de manière scientifique »¹¹³.

Mis à part la manière de concevoir les contenus pédagogiques et les critères d'évaluation des apprentissages, le fait qu'au Québec un nombre limité seulement de disciplines fasse l'objet d'un examen pour l'ensemble des élèves¹¹⁴ et que parmi celles-ci figurent les trois disciplines du PISA (la langue maternelle, les sciences et les mathématiques) peut également constituer un avantage pour les jeunes Québécois. De même, un des types d'évaluation du PISA, le questionnaire à choix multiples, est communément utilisé dans l'enseignement secondaire au Québec. Toutes choses égales par ailleurs, des élèves qui n'auront jamais fait face à ce type d'évaluation seraient désavantagés par rapport aux Québécois. Ces mises en garde étant énoncées, plusieurs indicateurs interprovinciaux et internationaux existent et permettent de cerner (imparfaitement certes) les extrants des systèmes éducatifs.

4.2 Les principaux indicateurs

L'évaluation de la réussite scolaire fait appel à des éléments touchant à la fois à l'évaluation des systèmes scolaires et à la mesure des apprentissages. Par rapport à l'obligation scolaire, l'accès à l'éducation (la fréquentation¹¹⁵) est un volet à considérer. De plus, la capacité du système de retenir les élèves jusqu'à la fin de la période de scolarisation obligatoire et celle de leur permettre d'obtenir un diplôme sont également des indicateurs importants de la performance d'un système d'éducation. L'évaluation des apprentissages témoigne, quant à elle, de la qualité de l'enseignement dispensé au sein d'une administration.

¹¹² Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Programme de formation de l'école québécoise : enseignement secondaire, deuxième cycle.

¹¹³ OCDE, Compétences en sciences, en lecture et en mathématique : le cadre d'évaluation du PISA 2006.

¹¹⁴ Les autres sont des disciplines optionnelles choisies par l'élève.

¹¹⁵ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Indicateurs de l'éducation, p. 56 et s.

4.2.1 La fréquentation scolaire

TABLEAU 5 : PROPORTION DES JEUNES QUI ACCÈDENT AU SECONDAIRE EN FORMATION GÉNÉRALE AU QUÉBEC, RÉSEAUX PUBLIC ET PRIVÉ RÉUNIS, SELON LE SEXE

Année du secondaire / Sexe	1982-1983	1992-1993	2002-2003	2005-2006
Secondaire 1	99,8 %	97,8 %	99,0 %	99,8 %
Masculin	99,5 %	97,7 %	98,7 %	99,6 %
Féminin	100,0 %	97,9 %	99,4 %	100,0 %
Secondaire 2	96,0 %	96,7 %	96,5 %	98,6 %
Masculin	95,0 %	96,1 %	95,2 %	98,2 %
Féminin	97,1 %	97,4 %	98,0 %	98,9 %
Secondaire 3	86,3 %	91,8 %	92,0 %	93,7 %
Masculin	82,5 %	90,0 %	90,6 %	91,9 %
Féminin	90,3 %	93,9 %	93,4 %	95,6 %
Secondaire 4	64,1 %	84,8 %	84,1 %	86,9 %
Masculin	59,9 %	81,7 %	80,8 %	83,4 %
Féminin	68,6 %	88,0 %	87,5 %	90,6 %
Secondaire 5	56,7 %	73,3 %	74,1 %	75,8 %
Masculin	53,6 %	68,5 %	67,9 %	69,9 %
Féminin	60,0 %	78,3 %	80,5 %	82,0 %

Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2007), *Indicateurs de l'éducation*, p. 57.

Depuis le début des années 1980, on assiste à une nette amélioration de la fréquentation scolaire jusqu'à la fin du secondaire. Le haut niveau de fréquentation scolaire lors de la première année du secondaire sur la période allant de 1982-1983 à 2005-2006 correspond à un passage quasi systématique du primaire au secondaire. L'objectif de garantir un accès à tous aux services éducatifs, qui était la première priorité du gouvernement du Québec au cours des années 1960 et 1970, est rempli sur cette période.

En revanche, le gouvernement est aux prises de manière récurrente avec le problème du décrochage scolaire au cours du secondaire. Bien que les élèves qui quittent le système scolaire le fassent plus tardivement et en moins grand nombre en 2005-2006 qu'en 1982-1983, le taux de décrochage reste élevé et particulièrement chez les garçons. Le décrochage scolaire constitue un problème économique et social dans la mesure où il limite l'employabilité et les possibilités des individus de développer leurs compétences.

TABLEAU 6 : NOMBRE DE DÉCROCHEURS DU SECONDAIRE¹ ET TAUX DE DÉCROCHAGE, MOYENNES DES ANNÉES SCOLAIRES

	1990-1991 à 1992-1993		2002-2003 à 2004-2005	
	Nombre	Taux	Nombre	Taux
Canada	316 000	15,7 %	216 200	10,1 %
Terre-Neuve-et-Labrador	10 000	20,0 %	2 800	8,0 %
Île-du-Prince-Édouard	1 800	19,1 %	900	9,7 %
Nouvelle-Écosse	12 000	17,9 %	5 700	9,3 %
Nouveau-Brunswick	8 600	15,4 %	4 500	9,2 %
Québec	84 300	17,4 %	60 100	11,9 %
Ontario	114 200	14,7 %	74 800	9,1 %
Manitoba	12 500	16,1 %	9 900	13,0 %
Saskatchewan	10 400	16,3 %	7 300	10,7 %
Alberta	30 800	15,8 %	28 800	12,0 %
Colombie-Britannique	31 500	13,3 %	21 200	7,5 %

¹ Personnes de 20 à 24 ans sans diplôme d'études secondaires et ne fréquentant pas l'école.

Source : Geoff Bowlby (2005).

Selon une enquête de Statistique Canada, le taux de décrochage au Québec est plus élevé que celui de la plupart des provinces pour les jeunes de 20 à 24 ans. Cette dernière statistique soulève une question connexe au problème du décrochage, celle de l'obtention d'un diplôme par les jeunes à la sortie du système éducatif.

4.2.2 Le taux d'obtention des diplômes

Le taux d'obtention des diplômes est considéré comme un indicateur de base pour évaluer les extrants des systèmes éducatifs. Il est considéré comme un indicateur de l'accès à l'éducation et indirectement, comme une mesure de rendement¹¹⁶. Ce taux est influencé par divers facteurs, dont certains sont propres au système scolaire (le cheminement proposé aux élèves), alors que d'autres sont dits environnementaux. À titre d'exemple, un marché du travail dynamique attirera davantage les jeunes qui atteignent l'âge d'abandon scolaire autorisé qu'un marché sclérosé, et ce, même s'ils n'ont pas obtenu leur diplôme d'études secondaires¹¹⁷.

Au Québec, il est possible d'obtenir un diplôme d'études secondaires à deux moments différents : à l'âge usuel ou normal ou à l'âge adulte à la suite d'un retour aux études après l'abandon de celles-ci. L'âge usuel d'obtention du diplôme d'études secondaires pour un élève n'ayant pas cumulé de retard scolaire est de 16 ou 17 ans, selon l'âge précis de son entrée dans le système scolaire. Nonobstant ce fait, les données publiées au Québec sur les taux d'obtention d'un diplôme du

¹¹⁶ Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada*.

¹¹⁷ En vue de freiner l'attrait des jeunes vers le marché du travail, le Nouveau-Brunswick a fait passer l'âge de la scolarisation obligatoire à 18 ans. Les élèves sont tenus de fréquenter l'école jusqu'à 18 ans ou jusqu'à l'obtention d'un diplôme.

secondaire distinguent plutôt deux groupes d'élèves, ceux qui ont obtenu leur diplôme avant 20 ans et ceux qui l'ont obtenu après.

TABLEAU 7 : TAUX D'OBTENTION D'UN DIPLÔME DU SECONDAIRE AU QUÉBEC

	1975-1976	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	1999-2000	2002-2003	2005-2006 ¹
Total	57,0 %	68,0 %	79,2 %	76,7 %	88,1 %	83,5 %	79,8 %	86,4 %
Avant 20 ans	53,6 %	61,9 %	72,3 %	65,6 %	73,5 %	71,3 %	66,7 %	70,2 %
20 ans ou plus	3,5 %	6,1 %	6,8 %	11,2 %	14,6 %	12,1 %	13,1 %	16,1 %
Garçons	51,2 %	64,2 %	73,1 %	68,2 %	81,5 %	76,8 %	73,0 %	79,7 %
Avant 20 ans	48,2 %	58,5 %	67,1 %	59,1 %	67,1 %	64,1 %	59,3 %	63,3 %
20 ans ou plus	3,0 %	5,8 %	6,0 %	9,1 %	14,4 %	12,7 %	13,7 %	16,4 %
Filles	63,1 %	71,9 %	85,6 %	85,6 %	95,1 %	90,4 %	86,9 %	93,4 %
Avant 20 ans	59,1 %	65,5 %	77,9 %	72,4 %	80,3 %	78,9 %	74,5 %	77,6 %
20 ans ou plus	4,0 %	6,4 %	7,6 %	13,2 %	14,8 %	11,5 %	12,4 %	15,8 %

¹ Estimation

Source : Pour les années 2002-2003 et 2005-2006 : ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Les indicateurs de l'éducation*, p. 101. Pour les années 1975-1976 à 1999-2000 : Institut de la statistique du Québec (2001), p. 184.

En croissance depuis 1970, en 2005-2006, le taux global¹¹⁸ d'obtention d'un diplôme d'études secondaires au Québec était de 86,4 %. Il s'agissait là du taux le plus élevé obtenu depuis 1995¹¹⁹. Toutefois, il faut nuancer ce constat en distinguant les taux d'obtention en fonction de l'âge. Ce taux global d'obtention relativement élevé est principalement attribuable à la part croissante qu'occupe la population adulte (de plus de 20 ans) dans le total des diplômés depuis la fin des années 1990. En revanche, sur une période de 20 ans, entre 1985-1986 et 2005-2006, le taux d'obtention d'un diplôme du secondaire est relativement stable, autour de 70 %, en dépit des fluctuations liées à la conjoncture économique et à l'attractivité du marché de l'emploi. Par ailleurs, on remarque que pour la même période l'écart entre les taux respectifs des filles et des garçons de moins de 20 ans s'est creusé, même si les données de 2005-2006 marquaient un revirement de tendance pour le décrochage scolaire des garçons. De manière générale, le taux d'obtention d'un diplôme du secondaire avant l'âge de 20 ans est bien loin de l'objectif de 85 % visé par le ministère de l'Éducation pour 2010 lors des États généraux sur l'éducation.

Sur la scène internationale, le taux supérieur de diplomation des filles au secondaire est observable tant dans les autres provinces canadiennes qu'au sein des pays de l'OCDE, exception faite de la Turquie. Toutefois, c'était au Québec (15 %) que l'écart était le plus important comparativement

¹¹⁸ Cumulant les populations de moins de 20 ans et celles de plus de 20 ans.

¹¹⁹ L'année 1995-1996 présente une certaine particularité en raison de l'effet de la conjoncture économique d'alors sur la fréquentation et la diplomation. En effet, cette année constitue le creux de la récession qui a frappé le Québec et le Canada dans la première moitié des années 1990. La morosité du marché de l'emploi a incité les personnes ne détenant pas de diplôme secondaire à retourner à l'école afin d'améliorer leur employabilité.

au reste du Canada en 2002-2003¹²⁰. Cet écart s'explique par le niveau particulièrement élevé de femmes et de filles ayant un diplôme secondaire au Québec (86 % lorsque la moyenne canadienne était de 78 %), alors le taux de diplomation des hommes et des garçons au Québec (71 %) était dans le même temps proche de la moyenne canadienne (70 %). Au sein des 21 pays membres de l'OCDE ayant fourni des données à ce sujet, seuls le Danemark, l'Islande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne et l'Espagne enregistrent des écarts de plus de 15 points¹²¹.

Par rapport aux pays de l'OCDE, le taux global d'obtention d'un diplôme secondaire au Québec se situait en 2004 au-dessus de la moyenne¹²². Pour cette année, la moyenne de l'OCDE pour cet indicateur était de 81 % alors que celle du Québec était de 87 %. Le Québec devançait des pays tels que la France (81 %), l'Italie (81 %), les États-Unis (75 %) et la Nouvelle-Zélande (75 %), mais se situait en retrait par rapport à la Finlande et au Danemark (90 %), à l'Irlande (92 %) et à la Corée (96 %).

4.2.3 L'évaluation des apprentissages

L'évaluation des apprentissages fait appel à deux types d'évaluation. Le premier type réfère aux évaluations conduites par les autorités en éducation de chacune des administrations (évaluation interne). Ces évaluations poursuivent différents objectifs. Elles permettent notamment à une administration de situer la performance des élèves qui fréquentent son système scolaire en fonction des exigences pédagogiques qu'elle a fixées. À titre d'exemple, une administration pourrait déterminer si les élèves qui fréquentent le réseau privé d'écoles réussissent mieux que les élèves de son réseau public. Ces évaluations sont également utilisées dans certains systèmes éducatifs pour sanctionner un parcours d'études.

Le second type d'évaluation s'inscrit plutôt dans une perspective comparative et repose sur des enquêtes conduites dans plusieurs pays. Ce type d'évaluation, dit externe, permet de comparer la performance d'élèves qui fréquentent des systèmes scolaires différents. Seules les données issues de ce deuxième type d'évaluation seront présentées dans cette analyse comparative. Les données suivantes proviennent de l'enquête PISA de 2006¹²³ et du rapport du Programme pancanadien d'évaluation¹²⁴ (PPCE).

¹²⁰ Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et Statistique Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada*, p. 259. Le Québec participe également à l'Enquête internationale sur la mathématique et les sciences dont il ne sera pas question dans la présente analyse. Voir ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Enquête internationale sur la mathématique et les sciences*.

¹²¹ OCDE (2006). *Regards sur l'éducation*, p. 50.

¹²² Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Les indicateurs de l'éducation*, p. 105.

¹²³ Voir OCDE, *Compétences en sciences, en lecture et en mathématique : le cadre d'évaluation du PISA 2006*.

¹²⁴ Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et Statistique Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada : rapport du Programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation*.

TABLEAU 8 : RÉSULTATS EN LECTURE, EN SCIENCES ET EN MATHÉMATIQUES, QUÉBEC, CANADA, OCDE, 2006

	Lecture	Sciences	Mathématiques	Moyenne des trois épreuves
Finlande	547	563	548	552,8
Corée du Sud	556	522	547	541,9
Alberta	535	550	530	538,3
Ontario	534	537	526	532,3
Québec	522	531	540	531
Colombie-Britannique	528	539	523	530
Canada	527	534	527	529,5
Moyenne de l'OCDE	491	500	498	496,5
États-Unis	n.d.	489	474	481,6
Mexique	410	410	406	408,6

Source : Patrick Bussière, Tamara Knighton et Dianne Pennock (2007). p. 63, 78 et 79.

Les épreuves de lecture administrées dans le cadre du PISA visent à vérifier la compétence en lecture ou le degré de littératie des élèves. Par compétence en lecture, on entend l'aptitude à lire, à comprendre, à utiliser et à analyser des textes écrits afin de pouvoir réaliser des objectifs personnels, développer des connaissances et son aptitude à participer activement à la vie en société.

La participation des élèves québécois aux épreuves de lecture du PISA 2006 révèle que ces derniers se classent au 4^e rang des pays participants¹²⁵ et, au Canada, au 4^e rang des provinces avec une note moyenne de 522¹²⁶. L'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique auraient selon cette enquête de meilleurs résultats en lecture que le Québec, même si le faible écart entre ces provinces n'est statistiquement pas significatif. Selon le PISA, les résultats des jeunes Québécois en lecture se détériorent depuis l'an 2000 passant de 536 en 2000 à 525 en 2003 à 522 en 2006¹²⁷. La faible ampleur de cette tendance ne la rendrait toutefois pas statistiquement significative.

Toutefois, ces résultats divergent nettement de ceux enregistrés lors du PPCE de 2007. Ce programme, sous l'égide du CMEC, a administré en 2007 une épreuve en lecture, en sciences et en mathématiques aux jeunes Canadiens de treize ans. Il ressort de cette enquête que seuls les jeunes Québécois ont obtenu des résultats significativement supérieurs à la moyenne canadienne avec un score de 526 contre 500 pour l'ensemble du Canada¹²⁸. Les bons résultats du Québec seraient imputables à sa politique envers la petite enfance qui n'a pas d'équivalent au Canada. L'existence d'un réseau subventionné de garderies, celui des Centres de la petite enfance, et d'une année d'éducation préscolaire à temps plein à cinq ans contribuerait ainsi de façon significative au développement social et cognitif des jeunes Québécois.

¹²⁵ Au nombre de 57, ces pays représentent 90 % du PIB mondial.

¹²⁶ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *La performance des jeunes en sciences, en lecture et en mathématique : résultats obtenus par les élèves québécois de 15 ans au PISA 2006*, p. 11 et s.

¹²⁷ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *La performance des jeunes en sciences, en lecture et en mathématique : résultats obtenus par les élèves québécois de 15 ans au PISA 2006*, p. 15

¹²⁸ Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et Statistique Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada*.

En sciences, les jeunes Québécois, tout comme leurs homologues Canadiens pris dans leur ensemble, ont obtenu en 2006 de bons résultats à l'échelle internationale. Les Québécois se classeraient ainsi 4^{es} parmi les 57 pays qui ont participé à l'enquête du PISA et les Canadiens 3^{es}. Seuls les élèves finlandais ont obtenu des résultats significativement supérieurs à ceux des Québécois. Cependant, lorsque l'on observe la répartition des élèves selon le niveau de compétences¹²⁹ atteint, on note que les résultats des jeunes Québécois sont plus hétérogènes que ceux de l'ensemble des jeunes Canadiens, et parmi ces derniers des résultats des jeunes Albertains particulièrement, et des Finlandais¹³⁰. Ainsi, par rapport à l'ensemble du Canada et de la Finlande, c'est au Québec que les élèves qui ont un niveau de compétences inférieur à 2 sont les plus nombreux (avec 11,1 %) et que ceux qui performant le mieux (niveau de compétences supérieur à 5) sont les moins nombreux (14,4 %), alors que seulement 4 % des jeunes Finlandais et 6,1 % des jeunes Albertains ont un niveau de compétences inférieur à 2 en sciences, et que pour les plus hauts niveaux de compétence, les proportions respectives de ces populations sont de 21 % et de 18,4 %.

En mathématiques, aucun pays n'a obtenu de résultats significativement supérieurs à ceux du Québec. Au Canada, les jeunes Québécois seraient ceux qui auraient obtenu les meilleurs résultats. Dans cette discipline également, on observe une détérioration des résultats du Québec. Son ampleur cependant ne la rend pas significative.

5. LES IMPACTS DES POLITIQUES ÉDUCATIVES

Les analyses relatives aux impacts des politiques éducatives sont souvent teintées d'économisme. Cette tendance traduit l'importance des motivations économiques dans le processus de changement des politiques éducatives qui ont marqué l'histoire de l'éducation au Québec et dans la plupart des pays de l'OCDE, depuis 1945. Si les impacts économiques sont indubitablement importants, il convient de se questionner également sur les aspects non financiers de ces politiques complexes et aux effets variés.

5.1 Les impacts économiques

Au niveau macroéconomique, un secteur de l'éducation performant a une contribution économique majeure en ce qui concerne le soutien à l'innovation et à la qualification de la main-d'œuvre. De manière générale, il favorise le développement du capital humain¹³¹. Sur le plan individuel, l'éducation et la formation sont considérées à juste titre comme un investissement. Dans cette perspective, on mesure « le taux de rendement de l'investissement en éducation » qui vise à « déterminer dans quelle mesure les coûts liés à l'amélioration du niveau de formation donnent lieu à une augmentation des revenus professionnels¹³². »

¹²⁹ Dans les trois disciplines, l'OCDE a élaboré différents niveaux de compétence pour rendre compte du degré de maîtrise de l'apprentissage. Plus le niveau est élevé, plus l'élève maîtrise lesdites compétences.

¹³⁰ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *La performance des jeunes en sciences, en lecture et en mathématique : résultats obtenus par les élèves québécois de 15 ans au PISA 2006*, p. 8.

¹³¹ Serge Coulombe, Jean-François Tremblay et Sylvie Marchand, Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE, Angel de la Fuente et Antonio Ciccone, *Le capital humain dans une économie mondiale fondée sur la connaissance*.

¹³² Cet indicateur se calcule « en mettant en équation, d'une part, les coûts occasionnés par le passage au niveau de formation immédiatement supérieur à la valeur actuelle et, d'autre part, le gain salarial associé à l'amélioration du

Avec le passage de l'économie dans l'ère de l'information et du savoir, l'investissement dans le capital humain par l'éducation est perçu comme un facteur important de la productivité et de la compétitivité de l'économie, ceci pour deux raisons¹³³. D'une part, l'éducation favorise l'employabilité des personnes, c'est-à-dire que plus le niveau de scolarité d'une personne est élevé, plus ses chances sont grandes d'avoir un emploi. En 2007 au Québec, le taux d'emploi des 25-54 ans sans diplôme était de 61,3 %. Il grimpe à 78 % pour ceux qui avaient seulement un diplôme secondaire, 86,1 % pour un diplôme collégial et 88,1 % pour un diplôme universitaire. On peut conclure de ces données que l'utilité marginale d'un diplôme universitaire comparativement à celle d'un diplôme collégial en ce qui a trait à l'employabilité est relativement faible. D'autre part, la scolarisation a un effet positif sur les gains salariaux. Sur ce point, la plus-value des études universitaires est manifeste puisque l'obtention d'un diplôme universitaire accroît l'espérance de gains salariaux de 35 %¹³⁴.

Les données relatives à l'employabilité des personnes selon leur niveau de scolarité soulèvent la question de l'adéquation entre formation et emploi. En effet, « si la scolarité est une condition nécessaire pour accéder à un emploi, elle n'en est pas une condition suffisante »¹³⁵. L'intégration du système éducatif et du système productif, « tant au moment de la formation initiale que de la formation en cours d'emploi »¹³⁶, constitue ainsi un des enjeux majeurs des systèmes éducatifs. La qualité et l'ampleur de cette intégration dépend de nombreux facteurs¹³⁷, notamment le type de relations entre les responsables de l'élaboration des curriculums et les entreprises, le niveau de compréhension des attentes des employeurs lors du recrutement, le degré de flexibilité des systèmes éducatifs permettant de reconnaître diverses trajectoires de formation et de professionnalisation et l'efficacité des intermédiaires du marché du travail, qu'ils soient des organismes publics, à l'instar d'Emploi-Québec, ou communautaires.

La question de l'impact économique des politiques éducatives est donc indissociable de leur dimension institutionnelle. En effet, les politiques éducatives peuvent être aussi efficaces que possible, mais si les conditions d'une allocation efficiente du capital humain et physique sont absentes, leurs impacts seront réduits¹³⁸. Au Québec, des relations entre le système éducatif et le système productif visent à mettre en place des contenus pédagogiques pertinents en termes d'employabilité. La politique de formation professionnelle et technique repose ainsi sur un partenariat entre certains services publics (le ministère de l'Éducation, Emploi-Québec, des comités consultatifs et réglementaires paritaires tels que la Commission de la construction du Québec) et

niveau de formation, cumulé sur toute la carrière, en prenant en compte les niveaux de salaires actuels », dans OCDE, *Regards sur l'éducation* (2006), p. 135.

¹³³ Pierre Fortin, *L'investissement au Québec : on est pour*, p. 109-110.

¹³⁴ En 2007, le salaire hebdomadaire moyen des employés ayant un diplôme universitaire était de 1 003,80 \$, alors qu'il était de 743 \$ pour un employé ayant un diplôme collégial, de 661,90 \$ pour un employé ayant seulement un diplôme secondaire et de 573,20 \$ pour un employé sans diplôme. Pierre Fortin, *L'investissement au Québec : on est pour*, p. 110

¹³⁵ Claude Trottier, *L'analyse des relations entre le système éducatif et le monde du travail en sociologie de l'éducation : vers une recomposition du champ d'études?*, p. 83.

¹³⁶ Claude Trottier, *L'analyse des relations entre le système éducatif et le monde du travail en sociologie de l'éducation : vers une recomposition du champ d'études?*

¹³⁷ Claude Trottier, *L'analyse des relations entre le système éducatif et le monde du travail en sociologie de l'éducation : vers une recomposition du champ d'études?*

¹³⁸ Silvio Borner, Frank Bodmer et Markus Kobler, *L'efficience institutionnelle et ses déterminants : le rôle des facteurs politiques dans la croissance économique*.

les entreprises privées. Par exemple, dans le cadre du processus d'analyse de situation de travail, les entreprises désignent des spécialistes de différents métiers pour qu'ils déterminent « les compétences et les attitudes requises sur le marché du travail¹³⁹ ». De plus, le Comité national des programmes des études professionnelles et techniques, qui est formé d'employeurs, de représentants d'établissements d'enseignement publics ou privés, secondaires ou collégiaux et d'Emploi-Québec, a un rôle consultatif auprès du ministre de l'Éducation pour « toute question touchant les grands enjeux de la formation professionnelle et technique ainsi que les orientations et les développements relatifs à l'offre de services »¹⁴⁰.

Cette question de l'adéquation entre les services éducatifs et le marché du travail est particulièrement pertinente en raison de facteurs structurels, tel le vieillissement de la population, et du profil de répartition des revenus selon le niveau de scolarité¹⁴¹ qui varie de façon importante d'une économie nationale à une autre.

¹³⁹ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, La formation professionnelle et technique au Québec, p. 5

¹⁴⁰ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, La formation professionnelle et technique au Québec.

¹⁴¹ Selon la Classification internationale type de l'éducation (CITE). Le tableau distingue les formations tertiaires de type A (CITE 5A) et de type B (CITE 5B). Les CITE 5A ont des contenus très largement théoriques et doivent permettre d'acquérir des compétences suffisantes pour accéder à des programmes de recherche de haut niveau et à des professions exigeant un haut niveau de compétences. Des formations dites « universitaires » dans différents pays ne satisfont pas toutes aux critères à respecter pour être classées dans les formations tertiaires de type A. Les CITE 5B sont en général plus courtes que celles de type A et sont axées sur l'acquisition de qualifications pratiques, techniques et professionnelles en vue d'une entrée directe sur le marché du travail. Pour plus de détails, voir l'annexe III de OCDE (2006), Regards sur l'éducation.

TABLEAU 9 - REPARTITION DE LA POPULATION AGEE DE 25 A 64 ANS SELON LE NIVEAU DE REVENUS PROFESSIONNELS ET LE NIVEAU DE FORMATION (2005 OU ANNEE DE REFERENCE INDIQUEE)

	Niveau de revenus professionnels (en pourcentage du salaire médian)					
	Inférieur ou égal à 50%	Supérieur à 50%, mais inférieur à 100%	Supérieur à 100%, mais inférieur ou égal à 150%	Supérieur à 150%, mais inférieur ou égal à 200%	Supérieur à 200%	Tous niveaux de revenus professionnels confondus
Canada 2004						
Inférieur au 2 ^e cycle du secondaire	37,9	29,6	16,9	8,9	6,7	100
2 ^e cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire	27,6	26,5	23,0	11,6	11,2	100
Tertiaire de type B	24,4	23,0	23,2	14,6	14,8	100
Tertiaire de type A et programmes de recherche de haut niveau	19,6	14,7	17,2	15,8	32,6	100
Tous niveaux de formation confondus	26,5	23,4	20,8	13,0	16,3	100
Finlande 2004						
Inférieur au 2 ^e cycle du secondaire	26,2	36,7	27,4	6,8	2,8	100
2 ^e cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire	22,1	36,4	30,9	7,8	2,9	100
Tertiaire de type B	13,8	27,2	39,6	12,3	7,1	100
Tertiaire de type A et programmes de recherche de haut niveau	11,3	16,4	27,4	22,1	22,8	100
Tous niveaux de formation confondus	19,2	30,8	31,1	11,3	7,7	100
Corée 2003						
Inférieur au 2 ^e cycle du secondaire	31,5	42,8	19,0	2,5	4,2	100
2 ^e cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire	15,7	34,9	29,6	8,6	11,2	100
Tertiaire de type B	14,5	30,8	31,0	11,3	12,4	100
Tertiaire de type A et programmes de recherche de haut niveau	8,6	17,5	29,7	17,1	27,0	100
Tous niveaux de formation confondus	17,8	32,1	27,1	9,5	13,5	100
Royaume-Uni 2005						
Inférieur au 2 ^e cycle du secondaire	34,9	46,0	14,3	3,4	1,4	100
2 ^e cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire	20,0	38,8	23,9	10,5	6,9	100
Tertiaire de type B	10,3	28,0	28,8	20,4	12,5	100
Tertiaire de type A et programmes de recherche de haut niveau	6,3	15,4	23,4	25,2	29,7	100
Tous niveaux de formation confondus	17,3	33,1	23,3	14,1	12,2	100
États-Unis 2005						
Inférieur au 2 ^e cycle du secondaire	41,7	40,4	12,2	3,9	1,8	100
2 ^e cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire	23,5	36,2	21,3	11,3	7,8	100
Tertiaire de type B	16,4	31,0	25,2	16,7	10,7	100
Tertiaire de type A et programmes de recherche de haut niveau	11,4	19,2	21,4	18,3	29,7	100
Tous niveaux de formation confondus	20,3	29,9	20,7	13,5	15,7	100

Source : OCDE (2007), tableau A94a, p. 170.

En l'absence de données comparables entre le Québec et les pays de l'OCDE à l'égard de la répartition de la population en fonction des niveaux de scolarisation et de revenu, les données pour le Canada sont utilisées en supposant une certaine homogénéité interprovinciale. Parmi les pays de l'OCDE, le Canada est l'un de ceux¹⁴² où le lien de corrélation entre le niveau de scolarisation et le niveau de revenus est le plus clairement établi.

5.2 Des impacts transversaux

La contribution de l'éducation est toutefois loin de n'être qu'économique. En effet, les dépenses en éducation sont aussi considérées comme des investissements pour « favoriser l'épanouissement personnel et le développement social », pour « réduire les inégalités sociales »¹⁴³ et voire même pour améliorer le bilan de santé des nations¹⁴⁴. Si les liens de causalité entre l'état de santé et le niveau d'éducation sont mesurables, d'autres influences de l'éducation sont moins tangibles.

Par ailleurs, l'éducation n'est pas seulement un secteur dans lequel sont dispensés des services qui pourraient être ou non privatisés; c'est également un vecteur fondamental du processus de changement social et politique au sein des sociétés postindustrielles. Compte tenu de la croissance exponentielle de l'information et de l'interdépendance croissante des sociétés dans le contexte de la mondialisation, les attentes de performance sont élevées à l'égard des acteurs de l'éducation. Ces derniers sont particulièrement confrontés à la problématique de la mise à jour des connaissances et de l'adaptation de leurs instruments pédagogiques aux changements de l'environnement. L'échange d'information et d'expertise dans les sciences de l'éducation pourrait ainsi mettre en évidence l'apport des interventions pédagogiques et didactiques pour l'amélioration des initiatives publiques et privées dans différentes sphères d'activité.

CONCLUSION

Si l'amélioration de la performance apparaît comme un objectif commun aux administrations scolaires au sein de l'OCDE, les trajectoires pour y parvenir sont en revanche fortement conditionnées par l'économie¹⁴⁵ propre à chaque système éducatif. L'analyse comparée des politiques éducatives met ainsi en évidence un processus complexe combinant convergence et diversification.

D'une part, il y aurait convergence dans la mesure où les organisations de l'éducation, comme toutes les activités où l'État joue un rôle important, doivent faire preuve de leur capacité à améliorer leur performance tout en limitant leurs coûts. L'amélioration de la performance des politiques éducatives est chose complexe en raison du caractère éminemment politique du processus de définition de ladite performance. Celle-ci ne peut être strictement appréhendée en des termes

¹⁴² La sélection des pays comparés dans ce tableau a été faite en fonction de leurs bons résultats au PISA et de l'importance des échanges commerciaux avec le Canada. Seuls le Portugal et l'Autriche ont une proportion supérieure au Canada en ce qui a trait aux personnes hautement scolarisées qui gagnent plus de deux fois le salaire médian.

¹⁴³ OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*, p. 210.

¹⁴⁴ OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*, p. 167.

¹⁴⁵ Comprise ici dans son sens littéraire selon *Le Petit Robert*, à savoir « l'organisation des divers éléments d'un ensemble; manière dont sont distribuées les parties ».

financiers, l'école n'étant pas une unité de production strictement marchande. Réduire l'école à un tel statut serait nier l'existence du projet humaniste qui l'a engendré et qui fait d'elle une institution fondamentale pour la socialisation et la génération des règles du vivre-ensemble. Dans ce contexte, la mesure de l'efficacité des systèmes éducatifs est difficile parce qu'elle doit prendre en compte des facteurs culturels et sociaux qui influencent le niveau global d'efficacité institutionnelle. D'autre part, il y aurait diversification des politiques éducatives étant donné que les solutions pour améliorer la performance et l'efficacité des services éducatifs sont bien souvent locales et émergent à l'échelle de l'école voire de la classe de cours.

Dans cette perspective, les recettes de l'amélioration des politiques éducatives s'inscrivent dans une trajectoire culturelle, historique et politique propre à chaque société. L'analyse comparée de ces politiques, comme celles portant sur d'autres secteurs d'activité, doit ainsi se concevoir comme un exercice d'enrichissement mutuel entre les enseignements de vastes études transnationales qui s'attèlent à isoler des conditions globales de réussite¹⁴⁶ et le souci d'intégrer et d'adapter de tels enseignements dans une configuration idiosyncrasique d'action publique.

BIBLIOGRAPHIE

ACHILLES, Charles M. (1996). « Students Achieve More in Smaller Classes », *Educational Leadership*, vol. 53, n° 5, p. 76-77.

AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES (2007). *Statistiques 2005-2006*, Québec, ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport.

AUDET, Louis-Philippe (1971). *Histoire de l'enseignement au Québec*, Montréal, Holt, Rinehart et Winston, 2 tomes.

AUDET, Louis-Philippe (1971). « La querelle de l'instruction obligatoire : 1875-1943 », dans Marcel Lajeunesse (dir.), *L'éducation au Québec : XIX^e – XX^e siècles*, Montréal, Éditions Boréal Express, coll. Études d'histoire du Québec.

AUDET, Louis-Philippe (1969). *Bilan de la Réforme scolaire au Québec : 1959-1969*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. Leçons inaugurales de l'Université de Montréal, n° 5, 70 p.

BÉLANGER, Gérard (1981). *L'économie du secteur public*, Chicoutimi, Gaëtan Morin éditeur.

BERNÈCHE, Francine et Bertrand PERRON (2005). *La littératie au Québec en 2003 : faits saillants, Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA), 2003*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 12 p.

¹⁴⁶ La réussite des objectifs des politiques éducatives est objectivée par les résultats des élèves aux enquêtes internationales d'évaluation des apprentissages. Pour tirer le plus possible d'enseignements de l'analyse comparée, il est préférable de ne pas se limiter à essayer d'expliquer les facteurs de réussite des administrations scolaires qui excellent lors de ces épreuves. Des administrations possédant de piètres résultats constitueraient également des cas instructifs pour établir des liens explicatifs entre la réussite des politiques éducatives et des variables indépendantes qui sont endogènes ou exogènes à l'intervention de l'État.

BEVORT, Antoine et Danièle TRANCART (2003). « Les comparaisons internationales dans les recherches et les débats sur les systèmes éducatifs », dans Michel Lallement et Jan Spurk (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS, p. 121-134.

BLAIS, Jean-Guy et Soundiata DIENE MANSO (2002). *La convergence des systèmes d'indicateurs en éducation*, étude des systèmes d'indicateurs de l'Unesco, de l'OCDE et du NCES, CRIFPE – LABRI-PROF.

BOWLBY, Geoff (2005). *Taux de décrochage provinciaux – Tendances et conséquences*, Ottawa, Statistique Canada, série Questions d'éducation, numéro de catalogue 81-004-XIF.

BORNER, Silvio, Frank BODMER et Markus KOBLE (2004). *L'efficacité institutionnelle et ses déterminants : le rôle des facteurs politiques dans la croissance économique*, Paris, OCDE.

BOYER, Marcel et Peter COWLEY (2007). *Bulletin des écoles secondaires du Québec*, Montréal, Institut économique de Montréal et Institut Fraser, 83 p.

BUSSIÈRE, Patrick, Tamara KNIGHTON et Dianne PENNOCK (2007). *À la hauteur : résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE. La performance des jeunes du Canada en sciences, en lecture et en mathématiques. Premiers résultats de 2006 pour les Canadiens de 15 ans*, Ottawa, Conseil des ministres de l'Éducation et Statistique Canada.

CHARLAND, Jean-Pierre (2005). *Histoire de l'éducation au Québec : de l'ombre du clocher à l'économie du savoir*, Saint-Laurent, Édition du renouveau pédagogique, 196 p.

COLEMAN, James S. et autres (1966). *Equality of Educational Opportunity*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC (1966). *L'administration de l'enseignement*, tome III, vol. II, p. 39, [en ligne], http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales

CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION DU CANADA et STATISTIQUE CANADA (2007). *Indicateurs de l'éducation au Canada : rapport du Programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation*, Ottawa, 400 p.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2006). *Rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation, 2005-2006*, « Agir pour renforcer la démocratie scolaire », version abrégée, 40 p.

CÔTÉ, Louis (2008). *L'État démocratique : fondements et défis*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 252 p.

CÔTÉ, Louis, Benoît LÉVESQUE et Guy MORNEAU (2005). *Secteur de l'éducation : texte de base pour le groupe de discussion*, Québec, L'Observatoire de l'administration publique, étude sur la gouvernance, 4 p.

COULOMBE, Serge, Jean-François TREMBLAY et Sylvie MARCHAND (2004). *Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE*, Ottawa, Statistique Canada.

DE LA FUENTE, Angel et Antonio CICCONE (2003). *Le capital humain dans une économie mondiale fondée sur la connaissance : rapport final*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

DESBIENS, Jean-Paul (1993). « Pour la suite des choses », *Revue Forces*, n° 100.

DORION, Jacques (1979). *Les écoles de rang au Québec*, Montréal, Éditions de l'Homme, 428 p.

DUFOUR, Christian (2000). *Le défi québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2^e édition, 186 p.

L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE (2006). *Les trois réseaux de l'éducation*, [en ligne], <http://netedit.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/organisation/a-education.pdf>

FÉDÉRATION NATIONALE DES ENSEIGNANTES ET DES ENSEIGNANTS DU QUÉBEC (2005). *Le financement public de l'école privée*, contribution au conseil fédéral de juin 2005.

FORTIN, Pierre, Andrée CORRIVEAU et Jean BOIVIN (2008). *L'investissement au Québec : on est pour*, rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises, Gouvernement du Québec, 230 p.

GAGNON, Nicole et Jean GOULD (1990). « De l'école à l'université : quelle scolarisation? », dans Fernand Dumont (dir.), *La société québécoise après 30 ans de changements*, Québec, IQRC, p. 131-141.

GRAVELINE, Pierre (2007). *Une histoire de l'éducation au Québec*, Québec, Bibliothèque québécoise, 162 p.

HANNAWAY, Jane et Nicola WOODROFFE (2003). « Chapter 1: Policy Instruments in Education », *Review Of Research In Education*, vol. 27, n° 1, p. 1-24.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2003). *Développer nos compétences en littératie : un défi porteur d'avenir, Rapport québécois de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA)*, Québec, Institut de la statistique du Québec.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2001). *Portrait social du Québec*, [en ligne], http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/conditions/pdf/port_soc2001-7.pdf

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (Page consultée le 20 août 2008). *Données démographiques régionales, Régions administratives, Population selon le groupe d'âge et le sexe, 1996-2006*, [en ligne], http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/dons_regnl/regional/index.htm

JUNOR, Sean et Alex USHER (2004). *Le prix du savoir : l'accès à l'éducation et la situation financières des étudiants au Canada*, coll. Recherches du millénaire, Montréal, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, 369 p.

LACROIX Robert et Michel TRAHAN (2007). *Le Québec et les droits de scolarité universitaire*, Montréal, CIRANO, 39 p.

LATOUCHE, Daniel (2006). *The Pursuit of Prosperity in a Transition Society: The Case of Québec in the XXth Century*, coll. Inédits, Montréal, Institut national de la recherche scientifique, 36 p.

LESSARD, Claude et autres (2004). *Inventaire des politiques d'éducation au Québec de 1990 à 2003*, Montréal, Université de Montréal, 84 p.

MEIRIEU, Philippe (1999). *L'éducation et le rôle des enseignants à l'horizon 2020*, UNESCO, [en ligne], <http://www.meirieu.com/>

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (1997). *Réaffirmer l'école : prendre le virage du succès*, Groupe de travail sur la réforme du curriculum, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 151 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (Page consultée le 14 avril 2007). *Programme de formation de l'école québécoise : enseignement secondaire, deuxième cycle*, [en ligne], <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/programmeFormation/secondaire2/medias/6c-sciencetechno.pdf>

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (Page consultée le 20 août 2008). *Enquête internationale sur la mathématique et les sciences*, [en ligne], <http://www.mels.gouv.qc.ca/sanction/teims.htm>

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2004). « L'éducation des populations scolaires dans les communautés autochtones du Québec », *Bulletin statistique de l'éducation*, n° 30, [en ligne], http://www.mels.gouv.qc.ca/stat/bulletin/Bulletin_30.pdf

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2006). *Les statistiques de l'éducation*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2007). *La formation professionnelle et technique au Québec*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (Page consulté le 20 août 2008). *Site de La veille ministérielle*, [en ligne], <http://www.mels.gouv.qc.ca/ministere/veille/index.asp>

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2007). *Élections scolaires 2007*, [en ligne], <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/electionsScolaires/pdf/resultats2003-2007.pdf>

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2007). *Les indicateurs de l'éducation*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2007). *La performance des jeunes en sciences, en lecture et en mathématique : résultats obtenus par les élèves québécois de 15 ans au PISA 2006*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

MONS, Nathalie (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*, Paris, Presses universitaires de France.

MONS, Nathalie (2007). « L'évaluation des politiques éducatives : apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 14, n° 3, p. 409-423.

MONS, Nathalie (2004). « Réformes décentralisatrices, efficacité et équité des systèmes éducatifs : éclairage international », dans Commission du débat national sur l'avenir de l'école, *Quel est*

l'impact des recherches sur les politiques éducatives, Six études à la demande de la Commission, Paris, p. 55-84.

MONTMARQUETTE, Claude, Joseph FACAL et Lise LACHAPELLE (2008). *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics, Québec, 314 p.

NORMAND, Romuald (2003). « Les comparaisons internationales de résultats : problèmes épistémologiques et questions de justice », *Éducation et sociétés*, n° 12, vol. 2, p. 73-89.

OCDE (2007). *Compétences en sciences, en lecture et en mathématiques : le cadre d'évaluation du PISA 2006*, Paris, OCDE.

OCDE (2006). *Regards sur l'éducation*, Paris, OCDE.

OCDE (2004). *Regards sur l'éducation*, Paris, OCDE.

OCDE (2001). *Regards sur l'éducation*, Paris, OCDE.

OCDE (1994). *Les processus de décision dans 14 systèmes éducatifs de l'OCDE*, Paris, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.

OREOPOULOS, Philip (2005). *Législation canadienne de l'école obligatoire et incidence sur les années de scolarité et le futur revenu du travail*, Statistique Canada, [en ligne], <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=11F0019M2005251>

RAVEAUD, Maroussia (2007). « L'éducation comparée : nouveaux débats pour des paradigmes bicentennaires », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 14, n° 3, p. 377-384.

ROBERT, Paul (2008). *La Finlande : un modèle éducatif pour la France? Les secrets de la réussite*, coll. Pédagogies, ESF Éditeur, 160 p.

ROUILLARD, Jacques (1997). « Duplessis : le Québec vire à droite », dans Alain G. Gagnon et Michel Sarra-Bournet (dir.), *Duplessis : entre la grande noirceur et la société libérale*, coll. Débats, Montréal, Québec/Amérique, p. 183-206.

SACKS, Peter (1999). *Standardized Minds: The High Prize of America's Testing Culture and What We Can Do to Change it*, Perseus Books.

SCHEERENS, Jaap (2000). *Améliorer l'efficacité de l'école*, coll. Principes de la planification de l'éducation, n° 68, Paris, Unesco.

SIMOLA, Hannu (2005). « The Finnish Miracle of PISA: Historical and Sociological Remarks on Teaching and Teacher Education », *Comparative Education*, vol. 41, n° 4, p. 455-470.

STATISTIQUE CANADA et RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA (2005). *Miser sur nos compétences : résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, Ottawa, ministère de l'Industrie, 246 p.

STATISTIQUE CANADA (2004). *Enquête sur la population active*, Statistique Canada.

TROTTIER, Claude (2005). « L'analyse des relations entre le système éducatif et le monde du travail en sociologie de l'éducation : vers une recomposition du champ d'études? », *Éducation et Sociétés*, vol. 16, n° 2, p. 77-97.

TROTTIER, Claude et Jean BERNATCHEZ (2005). *Les politiques d'enseignement supérieur au Québec : une étude de cas*, New York, The Alliance for International Higher Education Policies Studies, 74 p.

VANISCOTTE, Francine (1996). *Les écoles de l'Europe : systèmes éducatifs et dimension européenne*, Paris, INRP.

VERRETTE, Michel (2002). *L'alphabétisation au Québec : 1660-1900. En marche vers la modernité culturelle*, Sillery, Septentrion, 192 p.

WALZER, Michael (1997). *Sphères de justice : une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Éditions du Seuil, 480 p.

WAGNER, Serge (2002). *Alphabétisme et alphabétisation des francophones au Canada : résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*, Ottawa, Statistique Canada, 87 p.

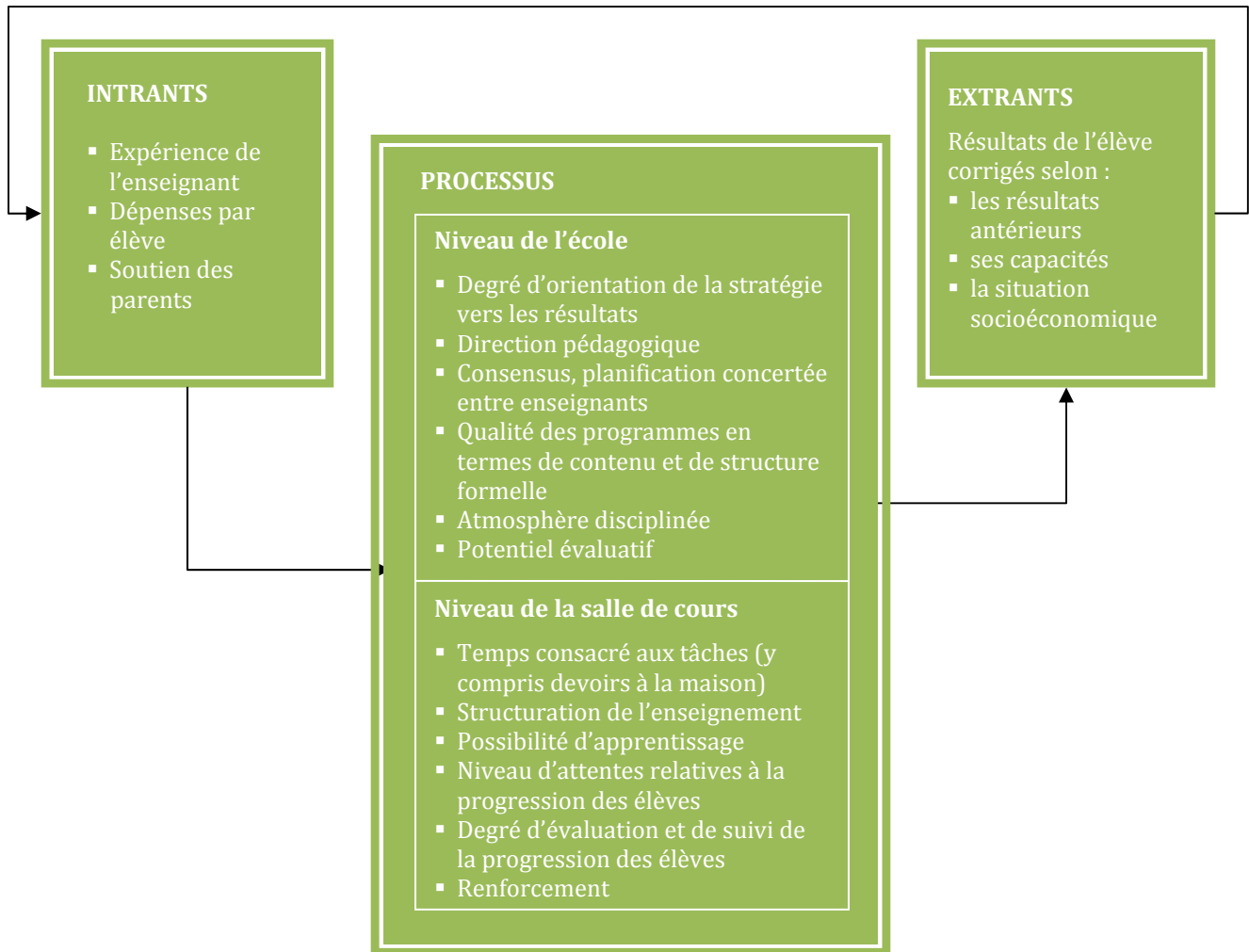
WEST, Anne (2003). « Comparer les systèmes éducatifs : débats et problèmes méthodologiques », dans Michel Lallement et Jan Spurk, *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions.

WILLMS, J. Douglas, T. Scott MURRAY (2007). *Acquisition et perte de compétences en littératie au cours de la vie*, Ottawa, Statistique Canada, 28 p.

ANNEXE I : MODÈLE INTÉGRÉ D'EFFICACITÉ DE L'ÉCOLE

Contexte

- Incitatifs à la performance émanant des échelons administratifs supérieurs
- Développement d'un consumérisme éducatif
« Covariables », par exemple taille de l'école, composition de la population scolaire, catégorie d'école, milieu rural ou urbain



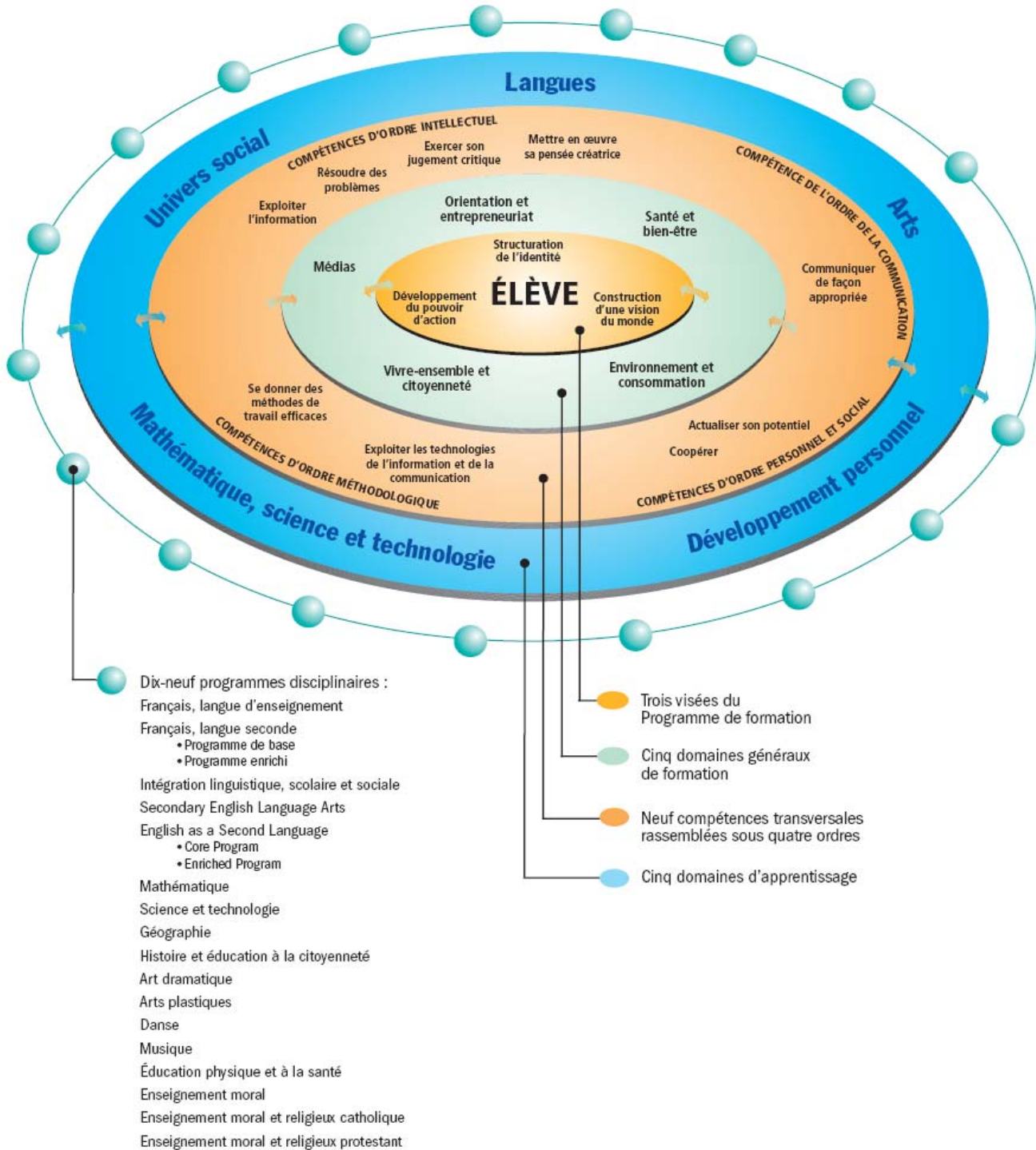
Source : Jaap Scheerens (2000), p. 61.

ANNEXE II : ÂGE ET DURÉE DE L'OBLIGATION SCOLAIRE

Entités étatiques	Âge de fréquentation scolaire obligatoire à temps plein	Durée de l'enseignement primaire	Durée de l'enseignement secondaire	Années nécessaires pour accéder à l'enseignement postsecondaire	Durée de l'obligation scolaire
Québec	6 à 16 ans	6 ans	5 ans	11 ans*	10 ans
Terre-Neuve-et-Labrador	6 à 16 ans	6 ans	6 ans	12 ans	10 ans
Île-du-Prince-Édouard	7 à 16 ans	6 ans	6 ans	12 ans	9 ans
Nouvelle-Écosse	6 à 16 ans	6 ans	6 ans	12 ans	10 ans
Nouveau-Brunswick (anglais)	5 à 18 ans ou obtention du diplôme	5 ans	7 ans	12 ans	13 ans
Nouveau-Brunswick (français)	5 à 18 ans ou obtention du diplôme	8 ans	4 ans	12 ans	13 ans
Ontario	6 à 16 ans	8 ans	4 ans	12 ans	10 ans
Manitoba	7 à 16 ans	8 ans	4 ans	12 ans	9 ans
Saskatchewan	7 à 16 ans	5 ans	7 ans	12 ans	9 ans
Alberta	6 à 16 ans	6 ans	6 ans	12 ans	10 ans
Colombie-Britannique	5 à 16 ans	7 ans	5 ans	12 ans	11 ans
Yukon	6 à 16 ans	7 ans	5 ans	12 ans	10 ans
Territoire du Nord-Ouest	6 à 16 ans	6 ans	6 ans	12 ans	10 ans
Nunavut	6 à 16 ans	6 ans	6 ans	12 ans	10 ans
Belgique (français)	6 à 15 ans à temps plein 15 à 18 ans à temps partiel	6 ans	3 ans à temps plein 3 à temps partiel	12 ans	9 ans temps plein 3 ans temps partiel
Suède	7 à 16 ans	6 ans	3 ans	9 ans	9 ans
Danemark	7 à 16 ans	6 ans	4 ans	10 ans	9 ans
Allemagne	6 à 16 ans à temps plein 16 à 19 ans à temps partiel	4 ans	6 ans à temps plein 3 ans à temps partiel	13 ans	10 ans temps plein 3 ans temps partiel
France	6 à 16 ans	5 ans	7 ans	12 ans	10 ans
Irlande	6 à 16 ans	6 ans	6 ans	12 ans	10 ans
Royaume-Uni	5 à 16 ans	6 ans	5 ans	11 ans	11 ans
Luxembourg	4 à 15 ans	2 ans préscolaire 6 ans primaire	3 ans	11 ans	11 ans
Italie	6 à 15 ans	5 ans	8 ans	13 ans	9 ans
Grèce	6 à 15 ans	6 ans	3 ans	12 ans	9 ans
Espagne	6 à 16 ans	6 ans	4 ans	12 ans	10 ans
Pays-Bas	5 à 17 ans à temps plein 17 à 18 ans à temps partiel	7 ans	6 ans	13 ans	13 ans
Portugal	6 à 15 ans	6 ans	3 ans	n.d.	9 ans
Finlande	7 à 16 ans	6 ans	4 ans	10 ans	9 ans

* Le parcours professionnel exige 12 ans de fréquentation scolaire obligatoire.

ANNEXE III : PROGRAMME DE FORMATION DU 1^{ER} CYCLE DU SECONDAIRE AU QUÉBEC EN 2007-2008



Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de L'Observatoire de l'administration publique – ENAP. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à etat.quebecois@enap.ca

Diffusion autorisée par Les publications du Québec.

Certaines données présentées dans ce document sont issues de Statistique Canada par extraction de la banque de données ESTAT, sous-produit de CANSIM. La publication sur ce site des séries chronologiques de CANSIM est partielle et l'équipe de recherche y a apporté une plus-value par le calcul d'indicateurs. Pour en savoir plus, visitez : <http://www.statcan.gc.ca/estat/intro-fra.htm>

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives Canada, 2008

ISBN 978-2-923008-53-0 (PDF)

© L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2008