



AOÛT 2019

ÉDUCATION : CONTENIR LES DÉPENSES TOUT EN AMÉLIORANT LA QUALITÉ DES SERVICES

Par Miguel Ouellette et Luc Vallée

Lorsqu'il est question d'éducation, les gouvernements qui se sont succédé au Québec n'ont jamais hésité à vanter leurs « investissements ». Au cours des dernières années en particulier, l'éducation a souvent été considérée comme un des grands chevaux de bataille des différents partis politiques. Sachant que ce portefeuille représente le deuxième poste de dépenses de la province et que les prévisions suggèrent que ces dépenses vont continuer à croître, deux questions se posent : cette croissance est-elle soutenable, et y a-t-il moyen de faire les choses autrement?

UNE CROISSANCE SOUTENABLE?

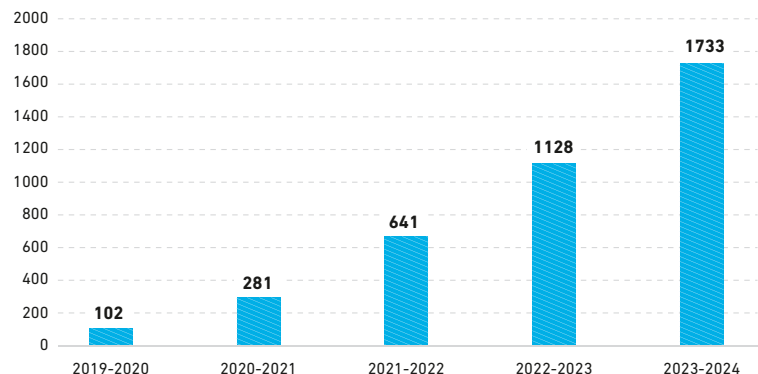
De 2006 à 2016, alors que le nombre d'élèves dans les écoles publiques du Québec a diminué de 3,6 %, les dépenses totales ont augmenté de 14,1 %, en tenant compte de l'inflation¹. Autrement dit, les dépenses réelles par élève ont connu une hausse de 18,4 % en dix ans².

Si le ministère de l'Éducation peinait déjà à contenir ses dépenses alors que le nombre d'élèves diminuait, on peut anticiper ce qui arrivera lorsque celui-ci augmentera de façon importante. En effet, l'arrivée de nouveaux élèves implique des dépenses accrues en infrastructure, en personnel et en ressources adaptées, notamment.

Le nombre d'élèves a d'ailleurs recommencé à croître depuis 2016 et les démographes du gouvernement estiment qu'il augmentera encore d'environ 7 % au cours des cinq prochaines années³. Les dépenses en éducation augmenteront donc considérablement. Et, comme l'illustre la Figure 1, le gouvernement évalue qu'il devra ajouter 1,7 milliard \$ aux hausses déjà prévues en éducation préscolaire, primaire et secondaire au cours des cinq prochaines années, principalement en services directs aux élèves⁴. C'est sans compter les dépenses supplémentaires en infrastructure, qui s'ajouteront au total.

Figure 1

UNE CROISSANCE SOUTENABLE? Évolution des dépenses cumulées additionnelles en éducation préscolaire, primaire et secondaire sans les dépenses d'infrastructure, 2019-2024, millions \$



Sources : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, Prévisions de l'effectif étudiant au préscolaire, au primaire et au secondaire – Prévisions pour l'ensemble du Québec, « Prévisions provinciales – version 2015 », 12 novembre 2015 (dernières données disponibles); Ministère des Finances, Budget 2019-2020 : Vos priorités, votre budget – Plan budgétaire, Gouvernement du Québec, 21 mars 2019; Institut de coopération pour l'éducation des adultes, « Budget du Québec 2019 : De nouvelles perspectives pour l'éducation des adultes? », 4 avril 2019.

Puisque l'on sait que les dépenses augmenteront et que l'on cherche constamment des moyens d'améliorer la qualité de l'enseignement, il est tout à fait logique de se demander si des solutions plus efficaces et moins coûteuses pourraient être envisagées.

Heureusement, il existe des exemples probants ailleurs dans le monde pour guider la conception de nos politiques publiques en éducation. D'autres pays se sont en effet attaqués aux problèmes qui nous préoccupent en instaurant des réformes audacieuses qui ont permis de contrôler la croissance des dépenses tout en améliorant le sort des élèves. Le Québec aurait avantage à s'en inspirer.

AMÉLIORER LA QUALITÉ TOUT EN CONTRÔLANT LES DÉPENSES

Plusieurs pays d'Europe favorisent une grande liberté dans le choix des écoles en allouant du financement à différents types d'établissements, publics et privés⁵. Au cours des années 1980 et 1990, le Chili et la Suède ont eux aussi emprunté cette voie et instauré des réformes pragmatiques favorisant la concurrence entre les établissements⁶, au bénéfice des élèves, ainsi qu'une allocation plus efficace des ressources.

Par exemple, en Suède, il existe depuis 1992 un système de type « chèque-éducation » : les écoles reçoivent un montant pour chaque élève qu'ils réussissent à attirer⁷. Cette liberté de choix fait que les écoles publiques sont en concurrence directe entre elles. Leurs gestionnaires ont donc avantage à ce qu'elles s'améliorent et à trouver de nouvelles façons de satisfaire les besoins des élèves et de leurs parents, puisque ceux-ci sont libres de choisir une autre école.

Toujours en Suède, on a aussi encouragé la création d'écoles indépendantes (et donc gérées par le secteur privé), un autre moyen de stimuler la concurrence. Entre 1993 et 2009, le nombre d'écoles indépendantes a explosé : il est passé de 38 à 398⁸. L'éducation demeure financée par l'État et les écoles indépendantes doivent dans l'ensemble suivre le cursus national. Comme pour certains hôpitaux en Suède qui sont entièrement financés par l'État mais gérés par le privé⁹, les incitations des gestionnaires du secteur privé ont encouragé une meilleure utilisation des ressources.

La réforme dans le secteur de l'éducation en Suède a entraîné une amélioration générale de la performance scolaire de l'ensemble des élèves, en plus de faire augmenter le nombre d'inscriptions à l'université et le nombre moyen d'années d'études. De plus, au cours de la décennie suivant la réforme, les élèves qui ont fréquenté une école indépendante ont généralement mieux performé que leurs collègues de l'école publique. Enfin, le gouvernement a aussi mieux réussi à contrôler les dépenses en éducation¹⁰.

Dans plusieurs régions du Québec, les écoles publiques (qui sont exclusivement gérées par l'État)

sont des quasi-monopoles et deviennent l'option par défaut des parents. Même lorsqu'il y a plusieurs écoles publiques à proximité, l'élève est assigné à l'école de son quartier, à moins qu'une dérogation soit demandée. L'obtention de cette dérogation et son renouvellement ne sont pas assurés.

Cette liberté de choix très limitée empêche la concurrence de jouer pleinement son rôle en tant que moteur de l'innovation. Étant donné que les parents ne peuvent pas choisir librement l'école fréquentée par leurs enfants et que l'argent ne suit qu'en partie l'élève, les directions d'écoles et celles des commissions scolaires ont donc moins d'incitations à trouver des façons de diminuer les coûts tout en améliorant la qualité des services offerts, même si certaines arrivent à gérer relativement bien leurs ressources.

CONCLUSION

Encourager la concurrence entre les établissements scolaires en adoptant un système de chèques-éducation et confier au privé la gestion de certains établissements scolaires publics favoriserait une amélioration de la qualité de l'éducation ainsi qu'un meilleur contrôle des coûts. Si le gouvernement du Québec désire réellement faire de l'éducation sa priorité, une réforme en ce sens permettrait d'améliorer les perspectives d'avenir de nos jeunes, tout en offrant une plus grande liberté de choix.

RÉFÉRENCES

1. Dépenses publiques en éducation de la maternelle à la fin du secondaire, en incluant les parcours professionnels et l'éducation des adultes.
2. Alexandre Moreau et Germain Belzile, « Où va l'argent de l'éducation? », Note économique, IEDM, 30 août 2017.
3. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, Prévisions de l'effectif étudiant au préscolaire, au primaire et au secondaire – Prévisions pour l'ensemble du Québec, « Prévisions provinciales – version 2015 », 12 novembre 2015 (dernières données disponibles).
4. Pour déployer la maternelle quatre ans, offrir une heure supplémentaire d'activité parascolaire par jour, soutenir la réussite et la persévérance et ajouter des classes spécialisées. Voir Ministère des Finances, *Budget 2019-2020 : Vos priorités, votre budget – Plan budgétaire*, Gouvernement du Québec, 21 mars 2019, p. A. 16; Institut de coopération pour l'éducation des adultes, « Budget du Québec 2019 : De nouvelles perspectives pour l'éducation des adultes? », 4 avril 2019.
5. OCDE, *School choice and school vouchers: An OECD perspective*, 2017.
6. *Idem*.
7. Voir notamment Milton Friedman, « The Role of Government in Education », 1955.
8. Anders Bohlmark et Mikael Lindahl, *Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform*, *Economica LSE*, p. 512.
9. Patrick Déry et Jasmin Guénette, « Saint Göran : un hôpital concurrentiel dans un système universel », Note économique, IEDM, 17 octobre 2017.
10. *Ibid.*, p. 541-543.



Ce Point a été préparé par **Miguel Ouellette**, chercheur associé à l'IEDM, et **Luc Vallée**, chef des opérations et économiste en chef de l'IEDM. La **Collection Éducation** de l'IEDM vise à explorer dans quelle mesure une plus grande autonomie institutionnelle et la liberté de choix pour les étudiants et les parents permettent d'améliorer la qualité des services d'éducation.

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques. Par ses publications et ses interventions, l'IEDM alimente le débat sur les politiques publiques au Québec et à travers le Canada en proposant des réformes fondées sur les principes de l'économie de marché et de l'entrepreneuriat. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.