

Texte préparé pour le colloque international intitulé "*Penser les marchés scolaires*" organisé par l'Université de Genève et le Réseau d'Analyse Pluridisciplinaire des Politiques (RAPPE) du 12 au 14 mars 2009 à Genève.

## **Libre choix des écoles – Libre choix de quoi et par qui ?**

Karin Müller, Service de la recherche en éducation (SRED), Genève

### **Introduction**

Aujourd'hui, le libre choix des écoles ainsi que l'utilisation de chèques scolaires sont pratiqués de manière très diverse dans le monde. Depuis quelques années, ces pratiques ont été également introduites en Europe, notamment en Suède. En Suisse, le débat autour du libre choix de l'école gagne du terrain politique avec des groupes d'intérêts comme le Lobby parents qui a sollicité le vote du peuple dans le canton de Bâle-Campagne au moyen d'une initiative populaire en novembre 2008. Les arguments théoriques motivant le libre choix s'ancrent dans les principes de la microéconomie néoclassique (Arrow et Debreu, 1954) selon lesquels les choix des acteurs guidés par leurs préférences conduisent à une allocation optimale des ressources si un certain nombre de conditions sont remplies, notamment les critères de la transparence, de l'absence des effets externes et de l'atomicité des agents (offre et demande) leur permettant ainsi un véritable choix.

La mise en pratique du libre choix des écoles, a-t-elle pu démontrer les effets souhaités ? Actuellement, l'analyse de la littérature montre que l'évidence empirique produite par la recherche n'est pas concluante. En effet, on constate une division de la recherche en deux camps qui se contestent farouchement, notamment aux Etats-Unis : les uns avancent des études affirmant des effets positifs (par ex. Hoxby, 2003), les autres les contestent sur la base d'autres recherches effectuées (par ex. Krueger et Zhu, 2004).

Quel est le bilan que l'on peut tirer de ce débat ? L'objectif de cette contribution n'est pas de tirer un bilan exhaustif des effets observés – un exercice qui dépasserait le cadre de ce texte – mais d'identifier à partir d'une analyse de la littérature sélective les conditions de définition indispensables pour l'analyse comparative des dispositifs de libre choix. Il apparaît qu'il est nécessaire d'amener un cadre rigoureux définissant les critères de mise en place pour pouvoir positionner les différents dispositifs de libre choix qui présentent des facettes très variées. Ce cadre analytique est ensuite utilisé pour prendre en considération la récente initiative en Suisse visant l'introduction du libre choix dans le canton de Bâle-Campagne.

## **Les origines et les objectifs du libre choix dans le contexte de l'éducation**

L'analyse du libre choix des écoles ne peut pas se dissocier du contexte des systèmes éducatifs respectifs, ce qui rend la comparaison des pratiques existantes difficile et la recherche d'un cadre analytique d'autant plus important. Les systèmes éducatifs sont marqués par leur contexte historique et politique dans lequel ils ont évolué. Ils répondent à des objectifs et missions politiques divergentes, doivent répondre à des cadres juridiques respectifs en utilisant des modes d'organisation et de financement variés. La question du libre choix de l'école illustre bien cette diversité des systèmes. Ce choix peut être considéré comme un droit constitutionnel ancré dans les fondements des systèmes éducatifs. Souvent ces choix ont été accordés aux citoyens dans un contexte de positionnement de l'école publique vis-à-vis des écoles d'orientations religieuses, comme par exemple en Hollande ou dans la Communauté française en Belgique. Dans d'autres pays l'introduction du libre choix des parents est plus récente. Celle-ci est souvent motivée par des objectifs comme l'amélioration de la qualité des systèmes éducatifs par l'introduction d'éléments de concurrence. Parmi ces pays, on peut citer par exemple les Etats-Unis, l'Angleterre, la Suède et la Finlande. Enfin, dans certains autres pays le débat du libre choix des écoles est davantage perçu comme choquant par les acteurs car il peut mettre en question certains principes fondateurs des systèmes scolaires comme par exemple le principe d'une seule école publique pour tous. Le débat est marqué par des réactions fortes et parfois polémiques des acteurs concernés. C'est par exemple le cas en Suisse et en Allemagne.

Ces différences dans les débats autour du libre choix des écoles peuvent être comprises à travers du rôle attribué aux écoles résultant notamment de leur évolution historique et du contexte socio-économique et politique dans lequel elles se situent. Par conséquent, les objectifs fixés aux systèmes scolaires s'articulent autour de priorités et critères différents. Selon Levin (2002) ces critères sont notamment le résultat de deux lignes de pensée fondamentalement opposées qui peuvent être résumées comme suivant :

(1) Le libéralisme économique : Pour les représentants de cette école de pensée le choix individuel est le meilleur mécanisme pour attribuer les ressources forcément limitées de la manière la plus efficiente et équitable. Selon leurs préférences pédagogiques, philosophiques, politiques ou religieuses, les parents choisissent l'école la plus pertinente pour répondre aux besoins de leurs enfants. Ainsi, le système éducatif est sollicité pour répondre aux mieux aux préférences des parents en diversifiant les prestations des écoles selon les critères de choix appliqués. Comme les parents cherchent des écoles d'excellente qualité, les écoles ne peuvent que rester performantes, si elles répondent aux critères de qualité exigés. Ces éléments de compétition entre les écoles amènent donc à une meilleure

qualité des écoles et un niveau d'innovation plus élevé tout en veillant à une attribution optimale des ressources (Friedman 1955 ; Friedman 1962). De plus, ce type de système répond aux besoins spécifiques des élèves grâce à sa flexibilité et capacités réactives (Chubb et Moe, 1990).

(2) La justice sociale : Selon cette ligne de pensée, l'école ne remplit pas seulement une mission vis-à-vis des élèves et de leurs parents, mais également une mission sur le plan de la société dans son ensemble. Ainsi, selon la philosophie de John Rawls (1987), « la société est conçue comme une tentative de coopération en vue de l'avantage mutuel » (Kasanda Lumembu, 2005, p. 71). Dans cette société, le rôle de l'école est non seulement d'instruire les élèves, mais de contribuer à la cohésion sociale en préparant les jeunes pour devenir des adultes responsables et aptes à participer activement dans une société démocratique. Pour que les sociétés démocratiques et libres puissent se développer, leurs citoyens doivent être familiarisés avec les valeurs partagées des sociétés et donc connaître le fonctionnement des institutions politiques, sociales et économiques. Il incombe donc aux écoles de permettre l'accès aux savoirs partagés requis pour une telle participation à la vie sociale. Par ailleurs, le fait que l'éducation engendre des effets positifs pour d'autres acteurs que les « consommateurs » au sens strict - donc les élèves - est défini comme effet externe ou externalité selon la théorie économique. La présence d'externalité est considérée comme une défaillance du marché qui peut justifier l'intervention de l'État. Selon cette ligne de pensée, l'Etat doit jouer un rôle important de régulateur dans le domaine de l'éducation afin d'atteindre des objectifs sociétaux comme l'égalité et la liberté.

### **Libre choix de quoi ?**

Aujourd'hui, une grande partie du débat autour du libre choix des écoles s'articule selon ces deux grandes lignes de pensée. L'ampleur et la véhémence du débat peut être expliquée par le fait que ces deux groupes trouvent leurs fondements dans des courants théoriques plutôt opposés. A ce stade, l'évidence empirique ne donne ni droit à l'un, ni à l'autre camp. Malgré un nombre d'études et d'évaluations important, les conclusions générales du point de vue de la recherche ne sont pas unanimes. Une des difficultés est le fait que les dispositifs de libre choix ont des caractéristiques très diverses et ne sont que rarement généralisés. Ils sont donc difficilement comparables.

L'objectif de cet article est d'amener un cadre analytique permettant d'identifier et de comparer les caractéristiques des différents dispositifs. Pour ce faire, nous différencions les leviers principaux constituant ce libre choix. Quatre critères apparaissent comme critères principaux pour développer une typologie des dispositifs de libre choix. Le premier de ces critères concerne les objets du choix, le deuxième les mécanismes de financement, le troisième la régulation et le dernier les acteurs du libre choix.

**Tableau 1 : Catégories de libre choix des écoles**

OBJETS DU LIBRE CHOIX	DESCRIPTION	EXEMPLES
<i>Pas de libre choix</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les élèves sont attribués aux écoles selon des critères établis par l'autorité publique en charge de l'éducation. (par ex. proximité au lieu de Systèmes de « cartes scolaires ». Les critères utilisés sont par exemple le lieu de résidence, les moyens de transport disponibles, le niveau des acquis scolaires, besoins spécifiques, etc.</li> <li>- Le choix des parents s'effectue à travers de stratégies indirectes comme des demandes de dérogation, des recours, des déménagements, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autriche, France, généralement les cantons en Suisse et les Länder en Allemagne</li> </ul>
<i>Libre choix entre les écoles publiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les parents peuvent choisir une autre école que celle à laquelle leurs enfants sont affectés selon les critères établis par l'autorité publique.</li> <li>- Le périmètre du choix peut être défini par quartier, canton, région, nation, voire le monde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Land Nordrhein-Westfalen en Allemagne (depuis 2008)</li> <li>- Canton de Zürich en Suisse : libre choix du collège (secondaire II) (depuis 2001)</li> <li>- Charter Schools aux Etats-Unis (depuis 1991)</li> </ul>
<i>Libre choix entre les écoles publiques et privées</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le périmètre du choix des parents est élargi aux écoles privées.</li> <li>- L'extension du choix aux écoles privées peut être contrainte, par exemple aux d'écoles privées accréditées selon certains critères, aux écoles privées ne poursuivant pas de buts lucratifs (non-profit), etc.</li> <li>- Comme pour les écoles publiques, le périmètre de choix peut être défini selon différents horizons géographiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Danemark (depuis 1849), Finlande (depuis 1996), Hollande (depuis 1917), Suède (depuis 1992)</li> <li>- Huit programmes de chèque scolaire (voucher) aux Etats-Unis dont Cleveland, OH (1995), et Milwaukee, WI(1990)</li> <li>- Initiative rejetée dans le canton de Bâle-Campagne (2008)</li> </ul>

De manière générale, la fréquence et l'intensité des débats autour du libre choix de l'école ont augmenté ces dernières dizaines d'années. Comme le montre le tableau 1, des réformes importantes ont été réalisées dans les années 90 dans certains pays scandinaves comme la Suède et la Finlande. Ces pays ont optés pour des réformes éducatives radicales introduisant le libre choix des écoles alors que ce droit ne constituait pas un acquis historique. Dans d'autres pays comme la Hollande et la Danemark ce choix constitue un droit institutionnel depuis le (avant-)dernier siècle.

Dans le tableau 1, on constate aussi l'introduction ponctuelle du libre choix dans des pays comme l'Allemagne et la Suisse qui fonctionnent traditionnellement par des systèmes de « carte scolaire ». Dans les derniers, les autorités éducatives affectent les effectifs scolaires aux écoles selon certains critères comme la proximité au lieu de résidence. Néanmoins,

même s'il n'y a pas de libre choix dans ces systèmes, on observe régulièrement des stratégies des parents leur permettant d'effectuer un choix indirect (par ex. des demandes de dérogation, des déménagements). L'étendu de ce phénomène dépend bien entendu à la fois du contexte (par ex. marché immobilier), mais aussi du niveau socio-économique des parents.

### **Libre choix financé par qui ?**

Souvent, la question du libre choix est automatiquement associée à la question du financement des écoles, notamment par des chèques scolaires. Or, le libre choix n'implique pas systématiquement des chèques scolaires comme l'illustre le tableau 2. En effet, le libre choix des écoles peut ou ne peut pas être lié à des modalités de financement des écoles. Il existe des systèmes scolaires avec un libre choix sans nécessairement proposer aux parents des instruments financiers pour rembourser l'école de leur choix.

Le tableau 2 montre en effet que la combinaison du libre choix des écoles avec l'attribution d'un chèque scolaire représente plutôt une exception : ce système n'existe qu'en Suède et dans les vouchers programmes aux Etats-Unis. Ces derniers ne sont pas des pratiques généralisées, mais s'appliquent toujours à un périmètre restreint comme par exemple un *school district*. Dans la plupart des pays qui connaissent actuellement des dispositifs de libre choix, ceux-ci ne sont pas liés à un système de chèque scolaire, mais fonctionnent via des subventions directes aux écoles publiques et/ou privées qui peuvent ou non être complétées par des écolages payées par les parents. Certains pays rendent l'attribution de subventions publiques dépendant d'un certain nombre de critères, comme par exemple les accréditations à un curriculum national.

**Tableau 2 : Catégories de libre choix des écoles et exemples du mode de financement**

	SUBVENTIONS PUBLIQUES DES ÉCOLES PUBLIQUES UNIQUEMENT	SUBVENTIONS PUBLIQUES DES ÉCOLES PUBLIQUES ET PRIVÉES	SUBVENTIONS PUBLIQUES DES ÉCOLES PUBLIQUES ET PRIVÉES AVEC ÉCOLAGE	CHÈQUE SCOLAIRE ATTRIBUÉ AUX PARENTS
<i>Pas de libre choix</i>	- Majorité des cantons Suisse	- Allemagne - France - Certains cantons Suisse*		
<i>Libre choix entre les écoles publiques</i>	- Charter schools - Canton de Zürich (collège)			
<i>Libre choix entre les écoles publiques et privées</i>		- Finlande - Hollande	- Danemark	- Suède - Voucher programmes aux Etats-Unis

\* Bâle-Campagne, Zug, Lucerne

Les changements de la gestion des systèmes publics introduits dans les années 90 en passant d'une gestion des ressources (inputs) vers une gestion par objectifs à contribué à accentuer le débat autour du libre choix des écoles. Dans le secteur éducatif, ces changements de la gestion publique étaient notamment une réponse au constat que l'augmentation des ressources n'améliore pas systématiquement le niveau des acquis des élèves et ne permet pas d'équilibrer les inégalités sociales. Ce changement de pilotage a amené les systèmes éducatifs à développer de nouveaux dispositifs de redevabilité comme les standards et les évaluations externes des élèves. Il a également facilité la mise en place de nouvelles formes d'organisation des écoles profitant par exemple d'une autonomie élargie et d'une décentralisation de la prise de décision. Les formes de régulation des systèmes éducatifs constituent donc un critère supplémentaire caractérisant les dispositifs de libre choix à titre exemplaire (tableau 3).

**Tableau 3 : Catégories de libre choix des écoles et exemples de régulation**

	EXEMPLES	CURRICULUM COMMUN	EVALUATIONS EXTERNES GÉNÉRALISÉES	PUBLICATION DES RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EXTERNES
<i>Pas de libre choix</i>	- Majorité des cantons suisses	- oui	- non	- non
<i>Libre choix entre les écoles publiques</i>	- US : Charter Schools - Canton de Zürich (collège)	- non - oui	- oui - non	- oui - non*
<i>Libre choix entre les écoles publiques et privées</i>	- Suède - Finlande - Danemark	- oui - oui - oui	- oui - oui - non	- non - non - non

\* L'école polytechnique de Zürich (EPFZ) a récemment publié une analyse de la réussite aux examens intermédiaires selon le collège de provenance des étudiants (ETH, 2009).

## Libre choix par qui?

Le quatrième et dernier levier analysé concerne les acteurs du libre choix des écoles. Comme évoqué plus haut, dans les systèmes scolaires sans libre choix, le choix scolaire est effectué par les autorités scolaires affectant les effectifs selon un certain nombre de critères. Dans ce type de système, les parents agissent de manière indirecte en changeant de lieu de domicile et en demandant des dérogations, par exemple. Parmi les systèmes scolaires proposant le libre choix scolaire, le tableau 4 illustre que ce dernier est le plus répandu dans les pays scandinaves qui offre ce choix à l'ensemble des parents. La participation aux voucher-programmes des Etats-Unis par contre, est souvent liée à certains critères de participation. Ces programmes visent souvent une population particulière, notamment du milieu économiquement défavorisé. Ce tableau des acteurs du choix peut être complété par les élèves qui sont explicitement mentionnés dans la loi de l'instruction publique zurichoise au sujet du choix du collège.

**Tableau 4 : Catégories des personnes ayant le droit de choisir**

<b>PERSONNES AYANT LE DROIT DE CHOISIR</b>	<b>EXEMPLES</b>
<i>L'ensemble des parents</i>	- Danemark, Finlande, Hollande, Suède
<i>Les parents d'un groupe sélectionné</i>	- Milwaukee Parental Choice Program, WI et Cleveland Scholarship and Tutoring Program, OH : sélection selon le niveau de revenu des parents
<i>Les élèves</i>	- Canton de Zürich (collège)

Cette analyse des différents dispositifs de libre choix selon les quatre critères retenus, c'est-à-dire l'objet du libre choix, le financement, la régulation ainsi que les acteurs du choix, illustre tout d'abord la grande diversité des pratiques existantes. Même si cette analyse est loin d'être exhaustive, les illustrations montrent bien que ces dispositifs de libre choix se rapprochent ou s'éloignent l'un de l'autre en fonction des critères retenus. Ceci indique la prudence nécessaire pour pouvoir effectuer des comparaisons. Par conséquent, les effets constatés (ou non constatés) doivent toujours être placés dans leur contexte particulier et ne peuvent pas être généralisés sans s'assurer que les objets du choix, les modes d'organisation et de financement, ainsi que les acteurs du choix sont comparables.

A ce stade, il est en effet très difficile de tirer des conclusions générales concernant les dispositifs de libre choix existants. Oelkers (2007) résume dans son analyse de la littérature que « le seul constat positif qui a été largement confirmé par des études empiriques, c'est l'augmentation de la satisfaction des parents. (...) Cet effet positif doit toutefois être pondéré

avec les risques considérables du libre choix » (p. 147). A partir d'une analyse de la littérature d'études d'impact, les risques suivants ont été globalement recensés :

- Les parents sélectionnés ne participent pas aux choix ;
- La ségrégation dans le système éducatif se renforce car les familles provenant des milieux socio-économiques favorisés bénéficient plus en faisant des choix mieux informés comparés aux familles provenant des milieux socio-économiques défavorisés ;
- Le libre choix n'a pas d'effet positif sur le niveau des acquis des élèves ;
- Le libre choix augmente les coûts des systèmes scolaires.

Sur la base des données PISA 2003 (265'000 élèves dans 37 pays), deux récentes recherches relativisent ces risques. Elles montrent des effets positifs de la redevabilité, de l'autonomie et du choix sur le niveau de compétences des élèves (Woessmann et al., 2007) ainsi que sur l'équité des systèmes éducatifs (Fuchs et al., 2007).

Selon Woessmann et al. (2007), les résultats montrent que "different facets of accountability, autonomy, and choice are strongly associated with the level of student achievement across countries. With respect to accountability, students perform better where policies are in place that aim at students (external exit exams), teachers (monitoring of lessons), and schools (assessment-based comparisons). The combined achievement differences amount to more than one and a half PISA grade-level equivalents.(...) Students perform better in countries with more choice and competition as measured by the share of privately managed schools, the share of total school funding from government sources, and the equality of government funding between public and private schools" (p. 4).

Selon ces recherches, les gains des niveaux de compétence des élèves ne se font pas au détriment de l'équité des systèmes éducatifs, mais plutôt le contraire : « The main empirical result is that rather than harming disadvantaged students, accountability, autonomy, and choice appear to be tides that lift all boats. The additional choice created by public funding for private schools in particular is associated with a strong reduction in the dependence of student achievement on socio-economic status" (Fuchs et al., 2007, p.4).

### **Vers un cadre analytique de l'analyse du libre choix**

Une analyse comparative des dispositifs de libre choix s'avère donc difficile à cause de la grande diversité des pratiques existantes. Par ailleurs, les impacts mesurés de ces

dispositifs sont difficilement comparables, voire généralisables, car souvent ils se limitent à certains aspects des dispositifs, comme par exemple la réussite scolaire. Ce constat est notamment souligné par Levin (2002), plus particulièrement en lien avec les chèques scolaires « although some empirical data are available on limited aspects of educational vouchers, the lack of a comprehensive framework that takes into account the major strengths and weaknesses limits any overall conclusions on probable consequences » (p. 160).

Levin (2002) ainsi que Levin et Belfield (2003) évoquent quatre critères ensuite utilisés pour développer un cadre analytique plus général : (1) le libre choix, (2) l'efficacité productive, (3) l'équité, et (4) la cohésion sociale. Selon eux, ces critères sont déterminants pour chaque système éducatif et de sa manière d'atteindre les objectifs éducatifs globaux (par ex. scolarisation de tous les élèves, réussite académique des élèves). La priorité accordée à chacun de ces quatre critères dépend notamment de la pensée prédominante dans les systèmes éducatifs. De manière générale, cette orientation globale peut se situer par rapport aux deux écoles de pensée schématiquement présentées au début de ce texte : le libéralisme économique et la justice sociale. Les deux premiers critères étant plus proches de l'idée du libéralisme économique alors que les deux derniers sont plus en lien avec l'idée de la justice sociale (Levin et Belfield, 2003, pp. 197-198).

*(1) le libre choix* : ce critère met beaucoup l'accent sur les bénéficiaires privées de l'éducation et que les écoles choisies correspondent le mieux aux préférences (pédagogiques, culturelles, religieuses, etc.) des parents. Les partisans du libre choix des écoles mettent souvent en avant cet argument.

*(2) l'efficacité productive* : ce critère entend la maximisation des résultats éducatifs compte tenu d'un certain input. Les partisans du libre choix mettent en avant les gains d'efficacité pour atteindre les objectifs au moyen des forces compétitives entre les écoles. Les opposants au libre choix contestent que le principe de la compétitivité s'applique au domaine de l'éducation.

*(3) l'équité* : ce critère se réfère à la capacité d'offrir à l'ensemble des élèves – indépendamment de leur genre, leur niveau socio-économique, leur nationalité, leur langue première, leurs besoins spécifiques, etc. – les mêmes chances d'accéder à l'éducation, de bénéficier des mêmes ressources et d'obtenir les mêmes résultats (par ex. diplômes). Les partisans du libre choix pensent que le fait de pouvoir choisir les écoles obligera ces dernières à mieux correspondre à l'ensemble des besoins des élèves. Ainsi, les inégalités existantes entre les élèves peuvent être réduites. Les opposants craignent que le libre choix des écoles renforce encore les différences sociales et amène à plus de ségrégation, car les parents de niveau économique favorisé bénéficient davantage du système parce qu'ils sont

généralement mieux informés, disposent de plus de ressources et mettent plus d'accent sur l'éducation de leurs enfants.

(4) *la cohésion sociale* : ce critère se réfère à la mise à disposition d'une expérience éducative partagée qui oriente l'ensemble des élèves vers leur vie d'adulte en tant que citoyens actifs dans les différentes institutions sociales, politiques et économiques constituant des sociétés démocratiques. Ceci nécessite des bases scolaires partagées parmi les différentes écoles, comme par exemple le curriculum, les objectifs et les références institutionnelles. De manière générale, les partisans du libre choix pensent que ce processus a lieu dans les écoles sans devoir mettre en place des régulations spécifiques.

Ces critères politiques prioritaires se traduisent en programmes concrets incluant les critères opérationnels décrits précédemment (objet du choix, financement, régulation, acteur de choix). La grille analytique présentée ci-dessous (tableau 5) met en lien ces deux dimensions.

**Tableau 5 : Cadre analytique des dispositifs de libre choix selon leurs critères politiques et opérationnels**

<b>CRITÈRES POLITIQUES PRIORITAIRES</b>	<b>PROFIL DES DISPOSITIFS SELON LEURS CRITÈRES OPÉRATIONNELS (EXEMPLES)</b>
<i>(1) Programme favorisant le libre choix</i>	- Objets du choix : Périmètre aussi large que possible des écoles faisant partie du choix (écoles publiques et privées).
	- Financement : Financement public complété par des moyens privés.
	- Régulation : Aussi peu de régulation que possible.
	- Acteurs du choix : Périmètre aussi large que possible (tous les parents).
<i>(2) Programme favorisant l'efficacité productive</i>	- Objets du choix : Périmètre aussi large que possible des écoles faisant partie du choix (écoles publiques et privées).
	- Financement : Financement public complété par des moyens privés.
	- Régulation : Régulation minimale afin de promouvoir la concurrence entre les écoles. Tests externes des élèves et publication des résultats.
	- Acteurs du choix : Périmètre aussi large que possible (tous les parents).
<i>(3) Programme favorisant l'équité</i>	- Objets du choix : Ecoles qui peuvent garantir l'équité sur le plan de l'accès à l'école, les processus et les résultats (écoles publiques et privées).
	- Financement : Financement public qui ne peut pas être complété par des moyens privés des parents.
	- Régulation : régulation des processus d'admission (par ex. loterie) afin de garantir les mêmes chances d'accès.
	- Acteurs du choix : limité aux familles défavorisées afin d'améliorer l'équité sur le plan de l'accès et de la réussite scolaire.
<i>(4) Programme favorisant la cohésion sociale</i>	- Objets du choix : Ecoles garantissant l'équité sur le plan de l'accès à l'école, les processus et les résultats (écoles publiques et privées).
	- Financement : Financement public qui ne peut pas être complété par des moyens privés des parents.
	- Régulation : mise en place de curricula communs, régulation des processus d'admission afin de garantir une mixité des élèves
	- Acteurs du choix : Périmètre aussi large que possible (tous les parents).

En dressant cette grille d'analyse, il apparaît que la mise en place d'un programme spécifique répondant à des critères politiques prioritaires (par ex. le libre choix) se fait au moyen de certains critères opérationnels (par ex. financement par des fonds privés des parents) qui peuvent aller à l'encontre d'autres critères politiques prioritaires (par ex. l'équité). Par conséquent, il n'existe pas de dispositif optimal répondant à l'ensemble des quatre critères. Levin et Belfield (2003) résument ce constat ainsi: «although some design provisions would improve outcomes along more than one criterion, almost all would also reduce outcomes on other criteria. (...) This means that there is no optimal system that provides maximal results in regard to all four criteria» (p. 199).

Compte tenu de la difficulté de concilier l'ensemble des critères prioritaires politiques avec un seul dispositif de libre choix, comment alors déterminer le profil particulier d'un tel dispositif ? Levin et Belfield (2003) attribuent cette décision aux valeurs et préférences transmises par les institutions démocratiques : « Those who place a high value on freedom of choice will probably be willing to sacrifice certain equity and social cohesion provisions by eschewing regulations and support services and allowing parental add-ons to vouchers. Conversely, those who place a high value on social cohesion will be willing to sacrifice a certain degree of freedom of choice through establishing a common curriculum core and other standardized school features» (p. 199).

Il ressort du cadre analytique qu'une comparaison des effets positifs ou négatifs d'un dispositif de libre choix ne peut pas être réalisée sans référence aux critères de priorité politique qui déterminent le caractère opérationnel des dispositifs. Sans positionnement préalable des dispositifs de libre choix sur cette grille d'analyse, le risque de comparer des dispositifs répondant à des critères prioritaires différents - et dont les effets souhaités ne sont pas nécessairement comparables - demeure élevé.

## **En guise de conclusion : comment situer la votation du canton de Bâle-Campagne dans le contexte du libre choix ?**

En novembre 2008, le peuple du canton Bâle-Campagne s'est prononcé lors d'une votation cantonale au sujet du libre choix des écoles. Cette initiative a été lancée par le groupe d'intérêt Lobby Parents Suisse qui s'est opposé lors de la votation à un contre-projet du gouvernement cantonal. Le Lobby Parents est une association fondée en 2000 comptant aujourd'hui environ 1'500 membres ; elle est principalement constituée par des parents d'élèves et peut compter sur l'appui politique de politiciens provenant de milieux très divers. Ainsi, le débat autour du libre choix divise les parties politiques. Ce clivage se manifeste aussi bien dans les partis traditionnellement positionnés à gauche comme dans les partis de la droite.

La mission du lobby s'appuie notamment sur la Convention des droits de l'homme de l'ONU, Art. 26, alinéa 3 « Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants. » Selon le lobby, ce droit de l'homme doit s'appliquer sans discrimination à tous les parents. Le lobby poursuit donc les buts suivants : (1) le libre choix de l'école pour tous, (2) la liberté de l'enseignement pour tous, et (3) l'égalité des chances pour tous<sup>1</sup>.

Depuis 2000, le lobby a lancé des initiatives dans une dizaine de cantons visant l'introduction du choix de l'école pour tous dans les lois cantonales respectives<sup>2</sup>. Le canton Bâle-Campagne était le premier canton dans lequel cette initiative aboutissait à une votation populaire. Ceci n'est probablement pas un hasard, car le canton Bâle-Campagne est un des rares cantons en Suisse qui finance partiellement les élèves inscrits dans les écoles privées<sup>3</sup>. L'analyse du résultat de cette votation est particulièrement intéressante sous l'angle des valeurs et préférences exprimées par cette volonté démocratique. Le résultat du scrutin du 30 novembre 2008 était très clair : l'initiative a été rejetée avec 79.2% de votes « non » et 20.8% de votes « oui ». De plus, l'initiative a été refusée dans l'ensemble des 86 communes du canton Bâle-Campagne avec un taux de participation assez élevé de 46% en moyenne.

Concrètement, quel est le dispositif de libre choix qui a été proposé par les initiants ? Selon le cadre analytique décrit précédemment, les caractéristiques<sup>4</sup> du dispositif de libre choix

---

<sup>1</sup> <http://www.elternlobby.ch/francais/verein/profil-und-ziel.php>

<sup>2</sup> Le Lobby parents prépare des initiatives populaires dans les cantons suivants : Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Zurich, Soleure, Lucerne, St. Gall, Argovie, Appenzell Rhode-extérieur, Thurgovie, Vaud (NZZ, 18 avril 2008).

<sup>3</sup> Le système en vigueur accorde une subvention publique fixe de CHF 2000.- par élève qui est versée aux écoles privées. Le contre-projet accepté lors de votation du 30 novembre 2008 prévoit l'augmentation de ce montant à CHF 2500.-. Le contre-projet initialement formulé par le Conseil d'Etat prévoyait un montant de CHF 4000.-.

<sup>4</sup> Volksinitiative "JA, Bildungsvielfalt für alle" : Die Verfassung in BL wird wie folgt ergänzt:  
§ 95 Absätze 1 bis und 2 bis

proposé se rapprochent le plus à un *programme favorisant le libre choix* avec un choix étendu aux écoles privées et publiques, un financement public complété par des moyens privés des parents, des régulations minimales et un périmètre large d'acteurs éligibles (voir tableau 6).

**Tableau 6 : Critères du libre choix de l'initiative dans le canton de Bâle-Campagne**

CRITÈRES OPÉRATIONNELS	DISPOSITIF PRÉVU PAR L'INITIATIVE VOTÉE DANS LE CANTON DE BÂLE-CAMPAGNE
Objets du choix :	Écoles publiques et privées du canton Bâle-Campagne
Financement :	Financement public des écoles privées à l' hauteur des coûts moyens des écoles publiques <sup>5</sup> . Ce financement public peut être complété par des moyens privés des parents.
Régulation :	Régulation minimale de l'accès aux écoles (pas de restriction ethnique, religieux, ou financière dans l'admission des élèves).
Acteurs du choix :	Périmètre large (tous les parents).

Selon le résultat de ces votations, le peuple du canton Bâle-Campagne a donc clairement dit « non » à une politique éducative favorisant le libre choix des écoles au détriment d'autres critères comme l'efficacité productive, l'équité et la cohésion sociale. Le peuple a-t-il pourtant dit « non » au libre choix de manière générale ? La conclusion générale tirée de ce scrutin va clairement dans ce sens (voir par exemple les articles intitulés « Baselbiet lehnt freie Schulwahl deutlich ab » dans la Basler Zeitung du 30.11.2008, ou « Basel-Landschaft : Abfuhr für freie Schulwahl » dans le Tages-Anzeiger du 30.11.2008). Or, une analyse plus fine des arguments avancés par les opposants montre que des programmes de libre choix favorisant les critères de la cohésion sociale et de l'équité pourraient trouver une adhésion plus importante. En effet, dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft, 2008) aussi bien que dans la brochure explicative envoyée à l'ensemble des électrices et électeurs sont évoqués les opportunités et les risques du libre choix de l'école. Parmi ces opportunités sont explicitement reconnues le fait que le libre choix permettrait de répondre aux besoins et préférences des parents et de leurs enfants. De plus, cette mesure est vue comme moyen pour responsabiliser les parents pour l'éducation de leurs enfants et pour favoriser des liens identitaires plus forts entre les parents et les écoles. Par ailleurs, le renforcement de l'engagement entrepreneurial des écoles est également mentionné comme opportunité positive. Ensuite, un certain nombre de risques sont opposés à ces arguments en faveur du libre choix (Kanton Basel-Landschaft, pp. 6-7): notamment le risque d'une ségrégation renforcée et d'une cohésion sociale dégradée, le

1 bis Eltern können zwischen den einzelnen öffentlichen und den nichtstaatlichen Schulen wählen.

2 bis Der Unterricht an nichtstaatlichen Schulen in der Schweiz wird für Kantonseinwohner durch die staatlichen Schulträger entsprechend den Durchschnittskosten der öffentlichen Schulen finanziert, sofern der Zugang ohne ethnische, religiöse und finanzielle Einschränkung gewährleistet ist.

<sup>5</sup> Les coûts moyens s'élèvent à CHF 12'118 pour l'école primaire, CHF 16'588 pour l'école secondaire I et à CHF 23'059 pour l'école secondaire II (Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft, 2008, p. 4-5).

risque de compromettre le processus d'harmonisation scolaire actuellement en phase de ratification en Suisse (HarmoS), et finalement le risque d'engendrer des coûts supplémentaires importants pour compenser les élèves inscrits dans les écoles privées à hauteur des coûts moyens des écoles publiques. Ce qui sort de cette analyse des pour et des contres, c'est que le Conseil d'Etat du canton Bâle-Campagne ne s'est pas opposé fondamentalement au principe du libre choix des parents, mais que la pondération des risques liés à la proposition l'a incité à prendre position contre l'initiative et à formuler son contre-projet. Il serait donc intéressant de savoir si un dispositif de libre choix répondant davantage aux critères d'équité et de cohésion sociale avait été accepté par un vote démocratique en Suisse. Selon le cadre analytique présenté plus haut (tableau 5), la modification de certains critères opérationnels permettrait de favoriser les critères d'équité et de cohésion sociale par rapport au dispositif voté à Bâle-Campagne en novembre 2008:

- **Objet du choix :** Limiter le périmètre de choix aux écoles publiques
- **Financement :** Assurer le financement au moyen de subventions publiques uniquement, compte tenu du périmètre limité aux écoles publiques. Le budget des écoles ne peut donc pas être complété par des contributions des parents risquant de renforcer les inégalités dans l'accès aux écoles.
- **Régulation :** Exiger des régulations en lien avec les différents projets d'harmonisation en cours en Suisse (plan d'études régional, standards de base, tests standardisés, etc.)
- **Acteurs du choix :** Privilégier des parents provenant de milieux économiquement et socialement défavorisés.

Comme il y a actuellement des initiatives en préparation dans d'autres cantons suisses, il sera intéressant de voir dans quelle mesure les dispositifs de libre choix proposés seront modifiés. Suite aux résultats du scrutin à Bâle-Campagne, le Lobby parents a notamment déclaré que leur projet a échoué car les opposants avaient mis les arguments des surcoûts au premier plan. Or, selon eux « l'initiative n'avait pas pour but de transférer plus d'argent public vers les écoles privées, mais notamment de permettre un libre choix parmi les écoles publiques » (Basler Zeitung, 30.11.2009). Les futures initiatives politiques montreront, si les instances démocratiques suisses se prononcent pour davantage de choix et selon quels critères. Enfin, une chose est sûre, ce choix est déjà une réalité - par voie indirecte ou par voie directe - comme le libre choix des collèges introduites par une réforme dans le canton de Zürich en 1999.

## Références

- Arrow, Kenneth J. et Debreu, Gerard (1954). Existence of an equilibrium for a competitive economy. *Econometrica*, Vol. 22, No. 3, July 1954, pp. 265-290.
- Basler Zeitung (30.11.2008). *Baselbiet lehnt freie Schulwahl deutlich ab*. Téléchargé du site <http://www.bazonline.ch>
- Chubb, John E. et Moe, Terry M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- ETH Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (2009). *Maturanoten und Studienerfolg. Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen Maturanoten und der Basisprüfung der ETH Zürich*. Téléchargé du site [http://www.rektorat.ethz.ch/news/matura\\_studienerfolg\\_studie2008\\_korr.pdf](http://www.rektorat.ethz.ch/news/matura_studienerfolg_studie2008_korr.pdf)
- Friedman, Milton (1955). The role of government in education. Dans Solo, Robert A. (éd.): *Economics and the Public Interest*, pp. 123-144. New Brunswick : Rutgers University Press.
- Friedman Milton (1962) The role of government in education. Dans Friedman, M. (éd.): *Capitalisme and freedom* (chapter 6). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hoxby, Caroline M. (2003). *The economics of school choice*. Chicago : University of Chicago Press/NBER Press 2003.
- Kanton Basel-Landschaft (2008). *Abstimmungsvorlage vom 30. November 2008. Verfassungsinitiative "Ja, Bildungsvielfalt für alle" und Gegenvorschlag (Änderung des Bildungsgesetzes)*. Téléchargé du site [http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parllk/wahlen/abst\\_bro/U20081130\\_bro.pdf](http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parllk/wahlen/abst_bro/U20081130_bro.pdf)
- Kasanda Lumembu, Albert (2005). *John Rawls, les bases philosophiques du libéralisme politique*. Préface de François Houtart. Paris, Budapest, Torino : L'Harmattan, 2005
- Krueger, Alan B. et Zhu, Pei (2004). Another look at the New York City school voucher experiment. *American Behavioral Scientist*, Vol. 47, No. 5 (2994), pp. 658-698.
- Levin, Henry M. (2002). A comprehensive framework for evaluation educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Fall 2002, Vol. 24, No. 3, pp. 159-174.
- Levin, Henry M. et Belfield, Clive R. (2003). The marketplace in education. *Review of Research in Education*, Chapter 6, pp.183-219.
- NZZ Neue Zürcher Zeitung (27.04.2008). *Initiative für freie Schulwahl im ganzen Land. Kantonale Volksbegehren sollen Wettbewerb ins Schulsystem bringen*. NZZ am Sonntag, 27. April 2008.
- Oelkers, Jürgen (2007). *Expertise Bildungsgutscheine und Freie Schulwahl. Bericht zuhanden der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. August 2007*. Téléchargé du site [http://www.erz.be.ch/site/expertise\\_bildungsgutscheine\\_und\\_freie\\_schulwahl\\_\\_vollstaendige\\_fassung\\_.pdf](http://www.erz.be.ch/site/expertise_bildungsgutscheine_und_freie_schulwahl__vollstaendige_fassung_.pdf)
- Rawls, John (1987). *Théorie de la Justice*. Paris: Le Seuil.
- Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2008). *Vorlage an den Landrat betreffend formulierte Verfassungsinitiative "Ja, Bildungsvielfalt für alle (2007-106) vom 15. April 2008*. Téléchargé du site <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-ik/vorlagen/2008/2008-100.pdf>
- Schütz, Gabriela; West, Martin R. et Wößmann, Ludger (2007). *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*. Working Paper no. 14, Paris: OECD Education Working Papers Series.
- Tages-Anzeiger (30.11.2008). *Basel-Landschaft: Abfuhr für freie Schulwahl*. Téléchargé du site <http://www.tagesanzeiger.ch>
- Wößmann, Ludger; Lüdemann, Elke; Schütz, Gabriela et West, Martin R. (2007). *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*. Working Paper no. 13, Paris: OECD Education Working Papers Series.