

L'ÉTAT EN ÉDUCATION : quel est son rôle ?

par **JEAN-MICHEL DE FORGES**

professeur, Faculté de droit, Université de Paris XI
administrateur-fondateur du Conseil national des libertés scolaires (France) depuis 1984

Le titre donné à cette conférence a été choisi par les organisateurs de votre congrès. En lui-même il est une prise de position et un début de réponse à la question qu'il pose : les organisateurs de ce congrès partent de l'hypothèse que l'État doit jouer un certain rôle en matière d'éducation. Et, puisque tout votre congrès est placé sous le signe de l'excellence, j'imagine que dans leur esprit le rôle de l'État est de contribuer à rendre l'excellence accessible à tous.

On aurait pu partir d'une hypothèse inverse et dire, par exemple : l'éducation est une affaire privée dans laquelle l'État n'a aucune part. Après tout, historiquement, l'intervention des pouvoirs publics en la matière a été très tardive en Amérique comme en Europe ; pendant très longtemps, l'enseignement a été assuré exclusivement par des groupes privés, religieux ou communaux (je me permets de rappeler que, pendant des siècles, la paroisse ou la commune a été considérée comme une corporation de droit privé, d'origine spontanée et naturelle, et non pas comme une institution publique). Cette hypothèse de l'abstention totale de l'État n'est pas absurde ; certains libertariens ou anarcho-capitalistes contemporains, partisans de « l'État minimal », la défendent, en considérant que le rôle de l'État est seulement, selon l'expression de Robert NOZICK, de « protéger l'anarchie », c'est-à-dire de garantir la liberté totale d'initiatives totalement libres¹.

Je cite ce courant de pensée, bien qu'il soit minoritaire, parce qu'il a le mérite de mettre l'accent sur une des fonctions fondamentales de l'État, admise universellement puisque l'on en trouve mention jusque dans la Constitution de l'Union soviétique², la fonction de garantie de la liberté des citoyens. Au fond, l'État n'est qu'une forme d'organisation sociale parmi d'autres, plus récente et plus artificielle que beaucoup d'autres, la famille, les communautés locales, les communautés professionnelles, par exemple. Comme toute organisation sociale, l'État doit contribuer à la réalisation de ce que la tradition chrétienne appelle « le bien commun », devenu dans nombre de sociétés laïcisées ou athées « l'intérêt général », c'est-à-dire l'ensemble des conditions qui assurent la vie et la dignité des personnes dans la société. Or, selon toute apparence, personne, même l'Union soviétique, n'ose contester que la liberté fasse partie du bien commun et même en soit un élément essentiel.

Mais, puisque des communautés sociales plus petites étaient déjà chargées d'assurer la réalisation du bien commun, il faut se demander ce que l'institution étatique peut bien apporter de spécifique et de meilleur.

À l'évidence, la réponse est double et provient tout entière du fait que par ses origines, sa composition et ses dimensions, l'État englobe la quasi-totalité des autres communautés sociales. C'est pour cette raison, en effet, que l'État est le régulateur, l'arbitre, entre ces communautés plus petites et aussi entre l'individu et ces communautés ; c'est en ce sens que l'État est le principal garant de la liberté de l'individu et des groupes sociaux. En second lieu, c'est aussi parce qu'il englobe les autres communautés que l'État peut assurer les fonctions sociales que des communautés plus petites ne sont pas en mesure d'assumer elles-mêmes. C'est ce qu'on appelle le principe de subsidiarité sociale.

Bien entendu, ce schéma idéal est souvent dévié. Du fait qu'il englobe presque tous les autres groupes sociaux, l'État a tout naturellement tendance à prétendre à un droit antérieur et supérieur dans la définition du bien commun et dans la dévolution des fonctions sociales. Cette déviation, cette pathologie de l'État, ne trouve son plein achèvement que dans les régimes totalitaires, mais la tendance — ou la tentation³ — se rencontre dans tous les États modernes.

Le problème de l'éducation illustre bien cette double fonction de l'État, garant de la liberté et gérant du bien commun en même temps qu'il met en évidence les tendances pathologiques de l'État moderne. C'est ce que je voudrais développer devant vous d'un point de vue théorique, avant d'examiner les modalités concrètes d'exercice de la liberté de l'enseignement.

Du droit à l'éducation à la liberté de l'enseignement

Dans le bien commun, l'éducation occupe une place centrale pour trois raisons dont la convergence doit conduire l'État à assurer la liberté effective de l'éducation.

LE DROIT DE LA PERSONNE

1 - La première raison, c'est que l'éducation est un droit de la personne. Le temps est loin où les philosophes des prétendues « lumières » soutenaient, à la suite de Voltaire, que l'instruction des paysans et des ouvriers était inutile et même nuisible à la société. Le droit à l'éducation est aujourd'hui reconnu partout et pour tous. C'est pourquoi il est consacré par l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Quel est donc le contenu de ce droit ? Il est double. L'instruction permet d'abord d'acquérir un métier et garantit donc une certaine sécurité matérielle ; s'il n'y parvient pas toujours, il y a toujours vocation. En cela il ressemble au droit de propriété tel qu'il est conçu à la fois par la doctrine sociale de l'Église et par les auteurs de la Déclaration (française) des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : il est une condition fondamentale de l'autonomie de la personne car l'indépendance matérielle permet la véritable liberté. Mais en outre l'instruction permet aussi d'acquérir les connaissances et le discernement nécessaires à l'exercice de la liberté de décision dans la vie privée et dans la vie sociale ; parce qu'elle est un apprentissage du raisonnement et du jugement personnels, l'éducation est une garantie essentielle d'indépendance de l'esprit à l'égard de tous les pouvoirs et spécialement du pouvoir politique.

Il y a sans doute bien d'autres aspects dans l'éducation, mais cette dualité de la fonction éducative me paraît capitale. Car l'État qui reconnaît et garantit le droit à l'éducation, dans sa Constitution et ses engagements internationaux, accepte du même coup que les bénéficiaires de ce droit aient aussi le droit de le critiquer, de lui résister et de le contester. Ceci explique que, dans les régimes totalitaires, le droit à l'éducation soit réduit au droit à la formation professionnelle. Pour le reste, l'éducation ne peut y être entendue que comme un conditionnement social ; c'est ce que l'on constate à la lecture de la Constitution de l'Union soviétique⁴. C'est le même phénomène que pour tous les droits de la pensée (liberté d'opinion, liberté de l'information, etc.) et il faut bien de la vertu à l'État libéral et démocratique pour encourager des droits qui peuvent se retourner contre lui !

Quelle est par ailleurs la nature du droit à l'éducation ? Est-ce un droit abstrait qui serait suffisamment garanti, comme le droit de penser librement, par le seul fait que l'État s'abstiendrait de toute intervention en matière éducative ? Certes non.

UNE FONCTION SOCIALE

2 - Car la deuxième raison qui explique la place centrale de l'éducation dans le bien commun est qu'il s'agit d'une fonction sociale. L'éducation est nécessairement l'œuvre de l'homme en société. Le droit à l'éducation n'est donc pas comparable au droit de penser librement ; il ne se réalise pas dans la solitude ; il n'est pas une abstraction ; il ne peut s'analyser que comme une créance sur la société, laquelle est d'ailleurs appelée à y trouver son compte à terme. Toutes les communautés sociales ont donc vocation à concourir activement à la réalisation de ce droit. Pour

des raisons biologiques évidentes, c'est la famille qui joue le premier rôle éducatif, et dans la mesure où, selon l'expression classique, la famille demeure « la cellule de base de la société », elle ne peut abdiquer ce rôle tant que l'enfant n'est pas devenu un adulte. Mais le rôle de la famille rencontre vite des limites et, historiquement, les communautés locales et les communautés spirituelles ont été les premières à prendre le relais. Aujourd'hui, un peu partout dans le monde, on admet que le relais doit aussi être pris par l'État, à la fois pour des raisons d'équité et des raisons de solidarité nationale. Cette idée figure dans de nombreuses constitutions et déclarations ou conventions internationales.

Mais rien n'indique, bien au contraire, que cette irruption de l'État, fondée sur le principe de subsidiarité, puisse s'affranchir du principe de subsidiarité. Le rôle de l'État doit se combiner avec les responsabilités naturelles des autres communautés sociales et au premier chef de la famille. Cette règle est, elle aussi, consacrée dans de nombreux textes juridiques importants. On la retrouve dans l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui souligne la priorité de responsabilité des parents dans le choix de l'éducation à donner à leurs enfants. On la retrouve encore dans l'article 2 du protocole additionnel de 1957 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : « L'État, dans les fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cet enseignement et cette éducation conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ». On la retrouve aussi — dernier exemple — dans le Préambule de la Constitution française, dont le Conseil constitutionnel a dit en 1977 qu'il « ne saurait exclure l'existence de l'enseignement privé non plus que l'aide de l'État à cet enseignement⁷ ». Au fond, ici encore, ces textes rejoignent la doctrine sociale de l'Église catholique selon laquelle c'est seulement « en cas de défaillance des parents ou à défaut d'initiative d'autres groupements » que la société doit prendre en charge l'éducation, « compte tenu cependant du désir des parents⁶ ».

Ainsi apparaît la question de la manière dont l'État doit contribuer à assurer cette fonction sociale. À première vue, on pourrait penser que l'État a le choix entre deux méthodes. Il peut d'abord créer des écoles publiques, et en France, par exemple, c'est une obligation constitutionnelle. Mais il peut aussi assurer l'effectivité du droit à l'éducation en procurant aux familles et aux autres communautés sociales appelées à agir dans le domaine éducatif les moyens financiers qui leur permettent de créer et de faire fonctionner des écoles. Dans les deux cas les ressources nécessaires proviennent de l'impôt, mais les deux méthodes ne sont pas équivalentes.

Pour les raisons pathologiques évoquées au début de cet exposé, l'État a tout naturellement tendance à privilégier la première méthode et à négliger la seconde. En créant des écoles publiques placées directement sous sa responsabilité, les gouvernements croient faire remplir par l'État son rôle de responsable suprême du droit à l'éducation pour tous ; et de plus ils croient garantir l'effectivité et l'égalité de ce droit. Mais l'État n'est qu'une abstraction ; ce n'est pas lui qui gère les écoles mais des personnes physiques, les enseignants, pour le choix desquels une organisation administrative se substitue aux parents. En réalité il est faux — ou du moins illégitime — de soutenir que l'État a le choix entre ces deux méthodes. Elles sont en fait hiérarchisées : l'État doit en priorité aider les premiers responsables de l'éducation et ne créer ses propres écoles que dans la mesure où cette première méthode se révèle insuffisante pour garantir le droit à l'éducation.

L'ÉDUCATION, UNE LIBERTÉ CIVILE

3 - Ceci s'explique en grande partie par la troisième raison qui place l'éducation au centre du bien commun. L'éducation n'est pas seulement un droit et une fonction sociale ; c'est aussi, et peut-être surtout, une liberté civile. Comment peut-il en être autrement, puisqu'il s'agit d'une activité qui conditionne l'autonomie de la personne, prépare à l'exercice de la liberté, et en définitive concentre toutes les libertés de la pensée : liberté de conscience, liberté philosophique et religieuse, liberté d'information et de communication des idées ?

LE MONOPOLE SCOLAIRE PUBLIC

Dans les États occidentaux, où pourtant l'on reconnaît que l'éducation est par essence une liberté, il existe un fort courant favorable au monopole scolaire public. Pour ce courant, la meilleure manière de concilier et de combiner le droit à l'éducation, le caractère collectif de l'institution enseignante et la liberté de l'enseignement, c'est le monopole public. C'est la thèse défendue en France depuis un siècle par les mouvements d'action laïque qui ont fini, en 1983, par inventer le slogan suivant : « la seule école libre, c'est l'école publique ».

L'argumentation développée à l'appui de cette thèse découle d'abord d'une critique de l'enseignement confessionnel, et spécialement de l'enseignement catholique. Du fait que l'Église intègre l'enseignement dans son action missionnaire⁷ on en conclut que l'école chrétienne ne peut pas respecter la liberté de conscience. Ceci provient d'une grave méconnaissance de l'Histoire car c'est bien l'Église qui a la première développé l'instruction générale dans les villages à l'époque où, comme je l'ai rappelé tout à l'heure, les philosophes ne voyaient que danger dans cette émancipation des paysans. Ceci provient aussi d'une grave méconnaissance de la conception chrétienne de l'enseignement car, de Saint Augustin au Concile Vatican II en passant par Pie XI, il a été maintes fois démontré que la formation chrétienne visait à former de bons citoyens respectueux des droits d'autrui et des droits de l'État⁸. Cette critique de l'enseignement confessionnel n'est plus guère

prise au sérieux aujourd'hui, ou plutôt elle ne sert qu'à faire valoir une comparaison. Il s'agit en réalité d'aboutir à ceci : l'éducation, nous dit-on, est un service public car c'est une fonction sociale essentielle et que seul le service public est, par nature, astreint à la neutralité philosophique et religieuse donc respectueux de la liberté de conscience des enfants ; pour assurer à la fois le droit à l'éducation et le respect de la liberté de conscience, l'État a le devoir d'assurer le monopole public de l'enseignement.

Cette argumentation est triplement fautive.

L'IMPOSSIBLE NEUTRALITÉ

En premier lieu, elle suppose que l'éducation puisse être idéologiquement neutre, ou plutôt que les professeurs puissent l'être. Or, quels que puissent être les efforts personnels d'un maître, on sait depuis longtemps que la neutralité absolue est impossible⁹ ; il n'est d'ailleurs pas certain qu'elle soit souhaitable et la neutralité idéologique est un peu trop rapidement assimilée à la liberté de conscience¹⁰. D'ailleurs l'État ne peut pas garantir la neutralité de l'enseignement public car il n'a pas les moyens de garantir la neutralité des enseignants. Au-delà de toutes les bonnes intentions, il faut bien constater que nous vivons dans des sociétés hautement corporatistes ou syndicalisées et que les monopoles publics sont forcément gérés par une armée de fonctionnaires conscients de leur pouvoir. La logique du monopole public conduit à placer les droits de ceux qui gèrent l'organisation monopoliste au-dessus de la liberté des clients ou usagers, et les gouvernants ne sont jamais en situation d'imposer des contraintes au groupe de fonctionnaires bien organisé qui gère un monopole. Autrement dit, le slogan « la seule école libre, c'est l'école publique » pourrait être une bonne publicité dans un système de concurrence entre écoles publiques et écoles privées, mais il n'a aucun sens dans un système monopolistique. La seule manière de garantir la liberté de conscience c'est de permettre aux parents de choisir la philosophie des enseignants, donc de garantir un pluralisme scolaire organique.

En deuxième lieu, l'éducation n'est pas un service public. Je ne sais pas ce qu'il en est dans la doctrine juridique québécoise, mais pour sa part la doctrine juridique française a montré depuis longtemps qu'il n'y a pas de services publics par nature¹¹. Un service public, c'est simplement une activité d'intérêt général que, pour diverses raisons, les gouvernants ont placé sous le contrôle direct de l'État et, pour ce seul motif, décidé d'appeler « service public ». Tout est susceptible de devenir service public ; il suffit de le décider ; il n'est pas nécessaire de le justifier. De plus, il existe quantité de services publics gérés par des organismes privés. Ainsi le concept de service public ne caractérise en rien la situation de l'enseignement, et suffit encore moins à justifier le monopole public.

LE MONOPOLE ET LA LIBERTÉ

En troisième lieu, enfin, le monopole public est incompatible avec la liberté. Les libéraux contemporains, et d'abord le plus important, Friedrich HAYEK, ont bien montré que la quasi-totalité des services publics — la santé, l'enseignement, les transports, la poste, et même la monnaie — ont été d'abord inventés par le secteur privé et que, ensuite, l'État s'en est emparé, non pas au nom du bien commun, mais comme un attribut essentiel de son pouvoir. C'est évident pour le monopole d'émission de la monnaie, imaginé à l'origine pour faire connaître au peuple le nom et le visage du chef. C'est évident pour le monopole postal, institué à l'origine pour contrôler les échanges de correspondance¹². On pourrait rappeler aussi que le monopole public de la médecine permet seul à certains États de définir souverainement la santé mentale et à traiter comme des aliénés les opposants politiques... Tout monopole public s'analyse d'abord comme une atteinte à la liberté et un renforcement du pouvoir de celui qui maîtrise le monopole. Je ne vois pas comment on pourrait garantir qu'il en irait différemment pour le monopole de l'enseignement.

Une fois de plus l'analyse libérale rejoint sur ce point la doctrine sociale de l'Église. En 1965, le Concile Vatican II indiquait : « tout monopole (scolaire) est opposé aux droits innés de la personne humaine, au progrès et à la diffusion de la culture elle-même, à la concorde entre les citoyens, enfin au pluralisme qui est aujourd'hui la règle dans un grand nombre de sociétés¹³ ».

Le monopole scolaire est donc la plus mauvaise réponse au problème que pose le triple caractère de l'éducation par rapport au bien commun. Conformément à une ancienne doctrine du service public, qui reprend le principe de subsidiarité, on doit admettre que l'État ait le droit de créer un service public de l'enseignement quand l'initiative privée se révèle défaillante mais, avant d'en venir à cette extrémité, il doit d'abord favoriser les initiatives des premiers responsables de l'éducation. Ces derniers ne sont pas toujours en mesure de garantir aux enfants leur droit à l'éducation, soit parce qu'ils ne sont pas suffisamment conscients de l'importance de l'éducation, soit parce qu'ils ne sont pas capables d'investir autant qu'il le faudrait. De ce fait ils peuvent avoir besoin de l'assistance du gouvernement. Cette observation de bon sens justifie sans aucun doute que la Constitution ou la loi prévoient l'obligation scolaire et que l'État garantisse, par un contrôle approprié, la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles, mais ne conduit nullement au monopole scolaire. Au contraire, l'éducation étant une liberté et non un service public, le premier rôle de l'État est d'assurer la liberté effective, donc la pluralité des choix éducatifs, donc le pluralisme des institutions scolaires. Comme l'écrit encore HAYEK : « Qu'il y ait de solides arguments pour que le gouvernement finance au moins une instruction générale n'implique pas que cette éducation doive être administrée par l'État, et encore moins qu'il doive en avoir le monopole¹⁴ ».

Voici donc défini, d'un point de vue théorique, le rôle de l'État en éducation : rendre effectif l'exercice du droit à l'éducation en instituant l'obligation scolaire et un certain contrôle de la qualité de l'enseignement ; assurer aussi l'effectivité de la liberté d'éducation en procurant les moyens financiers nécessaires à la création et au fonctionnement de tous les types possibles d'établissements, privés d'abord et si nécessaires publics.

Du financement de l'école au financement de la liberté

À partir du moment où l'on admet que l'État doit financer et le droit à l'éducation et la liberté de l'enseignement, il faut se demander comment. Existe-t-il plusieurs méthodes ? L'État peut-il choisir entre ces méthodes ? Quelles sont les implications de ce choix ? Avant de répondre à ces questions sous un angle technique, nous devons nous demander selon quels critères nous allons juger les différents procédés possibles.

1 - Ces critères sont les mêmes que pour les autres libertés que l'État doit garantir. Permettez-moi quelques exemples en dehors de l'enseignement.

LES LIBERTÉS SYNDICALES

En France les salariés disposent légalement de la liberté syndicale : ils peuvent n'adhérer à aucun syndicat ou adhérer au syndicat de leur choix. Comment fait l'État pour rendre effectif l'exercice de ce droit ? Il verse des subventions aux organisations syndicales, met des fonctionnaires et des locaux à leur disposition, accorde des droits particuliers aux représentants syndicaux, etc. Bref, il aide matériellement les syndicats mais non les syndiqués. Le résultat est clair ; les bénéficiaires de la liberté syndicale sont les organisations et leur personnel, mais non les titulaires légaux, à savoir les salariés. Pour ces derniers la liberté syndicale se réduit au choix suivant : ou bien n'adhérer à aucun syndicat ou bien adhérer à l'un des quatre grands syndicats subventionnés. Il est devenu impossible de créer de nouvelles organisations syndicales car elles ne pourraient jamais être subventionnées, et sans moyens financiers, elles ne pourront jamais devenir suffisamment représentatives pour avoir droit aux subventions... La situation est bloquée et 20% seulement des salariés français adhèrent à un syndicat, alors que les grandes centrales syndicales, que l'on appelle à tort « représentatives » compte tenu de leurs effectifs, jouent un rôle considérable dans la vie publique.

Les questions de l'obligation scolaire et du contrôle de la qualité de l'enseignement posent bien des problèmes. Je ne les sous-estime pas, mais je crois plus important d'examiner maintenant ceux qui concernent les moyens concrets de la liberté, c'est-à-dire le financement de l'éducation.

LES LIBERTÉS RELIGIEUSES

Prenons maintenant un autre exemple, celui de la liberté religieuse. Depuis la loi de séparation de l'Église et de l'État de 1905, l'État français ne subventionne plus les cultes. Mais trois départements, en Alsace et en Lorraine, ont conservé, pour des raisons historiques, un régime concordataire. Les prêtres, les pasteurs et les rabbins y sont considérés comme des fonctionnaires, et l'État leur verse un salaire. En revanche les ministres du culte musulman ne bénéficient pas de ce régime, alors que les musulmans pratiquants sont devenus aussi nombreux que les juifs pratiquants. C'est que l'État ne finance pas la liberté religieuse mais des organisations religieuses, celles qu'il a décidé de reconnaître. En République fédérale d'Allemagne, le procédé est inverse : tous les contribuables peuvent indiquer, sur leur déclaration d'impôt, leur religion de rattachement. Automatiquement les principales religions désignées reçoivent une subvention proportionnelle au nombre des personnes qui ont déclaré s'y rattacher.

Le système allemand n'est pas parfait, mais ces exemples me permettent de mettre en évidence les critères d'appréciation des systèmes de financement public des libertés. Le plus important semble être le suivant : la liberté est d'autant mieux garantie que le bénéficiaire du financement est plus directement le titulaire du droit que l'État entend satisfaire. C'est la conséquence du principe de la justice distributive, rappelé, pour l'enseignement, par le Concile Vatican II : « les pouvoirs publics (...) doivent veiller à la justice distributive en répartissant l'aide des fonds publics de telle sorte que les parents puissent jouir d'une authentique liberté dans le choix de l'école de leurs enfants selon leur conscience¹⁵ ». Les titulaires du droit à l'éducation sont en définitive les enfants, et, pour les étudiants majeurs, l'aide de l'État devrait s'adresser directement à eux. C'est d'ailleurs ce qui existe déjà avec les « bourses d'études » et les « prêts d'honneur ». Pour les enfants mineurs, les plus proches titulaires du droit à l'enseignement sont les parents, et la justice distributive sera d'autant mieux respectée que l'aide de l'État se rapprochera des parents.

Il ne s'agit là que d'un principe général, mais c'est lui qui doit nous guider dans l'appréciation des deux grands types de financement de la liberté d'éducation que nous allons maintenant examiner.

LE FINANCEMENT DES INSTITUTIONS

2 - La première méthode consiste à financer l'institution scolaire. Pour l'État, c'est semble-t-il, la plus naturelle puisque c'est celle que l'on applique le plus souvent à l'enseignement public et à l'enseignement privé. Ce financement peut être global et forfaitaire, sans être proportionnel au nombre des élèves inscrits dans une école. Vous savez mieux que moi qu'il s'agit alors d'un ballon d'oxygène mais non de justice distributive. Surtout quand l'État fixe à son gré le montant de la subvention. Il existe cependant des procédés qui se réfèrent plus directement au libre choix des parents, et je voudrais dire quelques mots à cet égard des systèmes français et néerlandais¹⁶.

LE SYSTÈME FRANÇAIS

En France, depuis 1959, l'enseignement public et l'enseignement privé dit « sous contrat » (10 000 écoles, 2 000 000 d'élèves) sont en théorie financés selon les mêmes critères. Je n'entre pas dans les détails car vous avez sans doute suivi les difficultés de l'enseignement privé français depuis 3 ans. Ce qu'il faut bien voir, ce sont les limites et les contraintes de la loi française. Ainsi, les salaires des enseignants sont fixés par l'État et payés par l'État même dans les écoles privées ; le contrôle des parents et des chefs d'établissements sur le recrutement et la carrière des professeurs est donc très faible dans les deux systèmes d'enseignement. Ensuite, certaines dépenses des écoles privées ne peuvent pas être subventionnées par les collectivités publiques ; ce sont les dépenses d'investissement et les dépenses de formation non prévues par les programmes officiels, comme l'instruction religieuse ; ce sont donc les parents qui paient, alors que dans l'enseignement public ces frais sont pris en charge par l'État et les collectivités locales et toute contribution des parents est strictement interdite de sorte qu'il y a ici rupture de l'égalité et atteinte à la liberté de choix, voulues par le gouvernement¹⁷.

Mais il y a plus grave. Les programmes sont fixés, dans leur moindre détail, par le ministre de l'Éducation nationale ; ni les parents, ni les écoles, ni les collectivités locales (qui pourtant financent la construction et l'entretien de la plupart des écoles publiques) ne peuvent changer un mot à ces programmes, sauf dans certains enseignements techniques ou agricoles. Les parents n'ont pas la liberté de choix entre les écoles publiques ; ils doivent envoyer leurs enfants dans l'école de leur secteur géographique. Enfin et surtout c'est l'État qui fixe le nombre des professeurs. Légalement, il doit tenir compte du « besoin scolaire » et en particulier du « choix des familles » dans l'attribution des postes de professeurs aux écoles privées ; mais en fait ce nombre est fixé dans le budget de l'État sur la base d'effectifs scolaires anciens et il ne peut être changé en cours d'année. Ainsi, l'an dernier, 275 nouveaux emplois de professeurs ont été créés dans les écoles privées alors que, pour répondre aux demandes d'inscription, il en aurait fallu au moins le double. Par ce moyen l'État assure la survie de l'enseignement privé mais il lui interdit toute expansion alors que la demande des familles est de plus en plus forte.

Au fond, en France, la liberté de l'enseignement est conçue comme la liberté syndicale ; les bénéficiaires en sont les organisations publiques et privées existantes mais non les titulaires légaux du droit à l'éducation. Les écoles publiques les plus mauvaises voient leur médiocrité garantie par l'effet de la sectorisation géographique, les écoles privées les moins bonnes (et il y en a !) par l'afflux de la demande vers le secteur privé. On est loin d'une incitation à l'excellence !

LE SYSTÈME HOLLANDAIS

Le système hollandais paraît plus satisfaisant. Depuis 1917, la Constitution garantit elle-même l'égalité financière entre les écoles publiques et les écoles privées. L'État fixe les conditions de l'obligation scolaire, établit les normes que doivent respecter toutes les écoles (délivrance des diplômes, titres et salaires des professeurs, nombre d'heures de cours, âge d'admission des élèves, etc.). Pour obtenir la création d'une nouvelle école, les parents adressent à l'administration une « déclaration » par laquelle ils s'engagent à envoyer leurs enfants dans la future école ; dès qu'un nombre suffisant de déclarations est réuni, la commune (pour l'enseignement primaire) ou l'État (pour l'enseignement secondaire) est tenu de fournir les moyens financiers nécessaires ; les déclarations mentionnent la nature de l'école souhaitée (publique, catholique, protestante etc.). Par la suite le financement public est assuré tant que l'école respecte certaines normes de fréquentation et les bases de calcul sont strictement identiques pour les écoles privées et pour les écoles publiques. Bien plus, tous les cinq ans intervient un système de compensation qui complète les ressources des écoles privées à partir des dépenses réelles des écoles publiques. Enfin les écoles privées sont libres de recruter leurs professeurs. Elles sont seulement tenues par des normes quantitatives identiques à celles des écoles publiques et les salaires des maîtres sont fixés autoritairement par l'État, au même taux dans les écoles publiques et dans les écoles privées.

En 1917, 70% des écoles des Pays-Bas étaient publiques, aujourd'hui, 70% des écoles sont privées, avec une légère majorité d'écoles catholiques.

Du point de vue qui nous intéresse aujourd'hui, il paraît bien difficile de critiquer le système néerlandais. La liberté de l'enseignement y est conçue comme la liberté religieuse en Allemagne fédérale, avec un financement proportionnel au nombre des adeptes de chaque type d'école. Il est pourtant possible de faire mieux. En effet, la critique principale du système néerlandais porte sur son coût pour les finances publiques. C'est pourquoi, aujourd'hui, il existe une concertation nationale entre le ministre de l'Éducation et les trois grandes associations d'écoles privées (catholique, protestante et autres), afin d'organiser une véritable planification scolaire et une certaine homogénéité des écoles. En pratique, les parents choisissent donc non pas une école déterminée mais un certain type d'école, catholique, protestante, publique ou autre. Le contrôle des parents sur l'éducation donnée à leurs enfants

est assez indirect ; la personnalisation de l'enseignement est limitée.

LE CHÈQUE-ÉDUCATION

3 - Une autre méthode, qui cette fois assure un contrôle tout à fait direct des parents et la plus grande chance d'obtenir un enseignement personnalisé est possible. C'est la méthode du chèque-éducation (appelé aussi ticket scolaire, bon scolaire, billet d'éducation, coupon scolaire, capital éducation ou allocation scolaire). Le principe de base est que le titulaire du droit à l'éducation dispose personnellement d'une certaine somme d'argent, fournie par l'État, qu'il peut dépenser dans l'établissement scolaire de son choix. Ce n'est donc plus un financement public de l'école, mais un financement public de l'usager.

On prétend souvent que c'est Milton FRIEDMAN, prix Nobel d'économie en 1976 qui, dès 1962, a proposé le premier le chèque-éducation. Dans son esprit, et dans celui des libéraux qui ont repris l'idée ce n'est qu'un cas particulier d'un système d'application plus générale (à la santé, au logement), celui des « vouchers », des « bons d'achat¹⁸ ». L'origine de cette idée est en fait plus ancienne, puisqu'elle avait été proposée en France dès 1872 par certains parlementaires à l'occasion d'un des premiers grands débats sur la question scolaire¹⁹ puis reprise par certains leaders politiques, tel le général de Gaulle, dès 1948. De nombreuses personnalités se sont déjà déclarées favorables au chèque-éducation : le grand libéral Friedrich HAYEK, en France François MITTERRAND (mais il n'en parle plus depuis qu'il est président), aux États-Unis le président REAGAN, en Grande-Bretagne le secrétaire d'État à l'éducation Sir Keith JOSEPH et sans doute bien d'autres. Or cette idée apparemment simple est rarement appliquée. On cite sans doute quelques expériences, aux États-Unis, notamment en Californie et au Michigan, en Grande-Bretagne dans le comté de Kent, mais le seul État, à ma connaissance, qui ait généralisé le système est la Colombie britannique, depuis 1977 ; encore s'agit-il d'une forme très édulcorée, qui consiste seulement à verser une allocation forfaitaire versée aux usagers des écoles privées.

Serait-ce que le chèque-éducation serait, comme certains le prétendent, une idée séduisante mais impraticable ? Aurait-on aperçu quelque part des implications perverses qui rendraient l'idée dangereuse ? Certainement pas, mais il est certain que la mise en œuvre de cette idée se heurte à certains obstacles.

Le premier obstacle c'est que le même principe peut se traduire par un grand nombre de procédés techniques parmi lesquels il est difficile de choisir.

On peut d'abord songer au versement d'une allocation en argent, comparable à ce qui existe dans certains pays pour les allocations familiales ou l'allocation logement, ou même les bourses d'études. L'inconvénient est que rien ne garantit que l'argent sera réellement dépensé pour l'éducation des enfants. C'est pourquoi on propose plutôt la

remise aux parents d'un titre nominatif qui ne serait négociable que dans les établissements scolaires, ce qui pose le problème des modalités de délivrance de ces titres et de contrôle de leur utilisation. Les Américains sont plus favorables à la technique du crédit d'impôt qui consiste à déduire de son revenu imposable les frais de scolarité de ses enfants ; ce procédé n'est pas transposable dans des pays comme la France où la majorité des citoyens est dispensée de l'impôt sur le revenu. On peut aussi penser à la création d'une Caisse nationale de prévoyance scolaire qui rembourserait les frais de scolarité de la même manière que, chez nous, les caisses de sécurité sociale remboursent les frais médicaux et hospitaliers. Enfin un parlementaire français a récemment proposé que chaque enfant reçoive à sa naissance un titre représentant 10 000 points éducation, utilisables librement pendant toute sa vie pour sa formation ; dans ce système, l'État fixerait chaque année la valeur du point et le nombre de points nécessaires serait variable selon le type et le niveau de formation choisis (enseignement primaire, enseignement technique supérieur, formation permanente, etc.).

Je n'ai pas de recette miracle et je ne me prononcerai pas sur les mérites respectifs de toutes ces formules. En effet, il me semble que le choix dépend étroitement des caractères de chaque pays, de sa culture, de ses traditions, mais aussi de son système fiscal et social. En tout cas, cette variété explique en partie les hésitations des responsables politiques qui se disent favorables au principe du chèque-éducation.

LA RÉSISTANCE DES BUREAUCRATIES

Mais il y a aussi un autre obstacle, politique et psychologique. C'est la résistance de ceux qui ont colonisé les systèmes éducatifs et dépossédé les parents. J'espère que je ne choquerai personne en constatant que, en France, les plus fortes oppositions proviennent de deux bureaucraties, celle du ministère de l'Éducation nationale et du puissant syndicat de l'enseignement public, la Fédération de l'éducation nationale (car ces deux bureaucraties n'en font qu'une) et celle, distincte, des organes nationaux de l'enseignement catholique. Leurs critiques de fond sont à peu près identiques : elles considèrent que l'éducation ne peut être traitée comme une marchandise soumise à la loi du marché et de la concurrence ; cet argument est faux car il existe un marché de l'éducation, comme il y a — j'y reviendrai dans un instant — un marché de la santé, et ce n'est pas déshonorant ; ce qui est déshonorant c'est que ce marché soit un « marché captif », comme disent les économistes, d'où le client est pratiquement exclu. Elles considèrent aussi que la concurrence serait trop coûteuse pour l'État et ne garantirait pas la qualité de l'enseignement ; mais elles n'expliquent pas pourquoi l'enseignement serait le seul secteur à présenter ces particularités alors que partout ailleurs les bienfaits de la concurrence sont reconnus. Elles feignent de croire que tout contrôle public disparaîtrait, alors qu'il s'agit de proposer un contrôle de l'État analogue à celui que nous avons constaté aux Pays-Bas. Enfin elles prétendent que les familles

modestes ne pourront bénéficier que du minimum éducatif garanti par le chèque-éducation, tandis que les plus riches pourront payer tous les compléments nécessaires. Cette dernière critique est la plus scandaleuse ; en effet, la concurrence éliminera les écoles médiocres que nos enfants sont aujourd'hui obligés de fréquenter et, de plus, elle entraînera l'apparition de financements complémentaires sous forme d'assurances, de mutuelles, de prêts d'honneur, de bourses, comme il en existe déjà. En vérité, du point de vue de l'égalité des chances, on voit mal comment le chèque-éducation pourrait faire plus mal que les systèmes de quasi-monopoles publics actuels. Ce qui est certain, c'est que les pouvoirs de fait de ces bureaucraties seraient fortement ébranlés.

Je ne sais pas ce qui, en ce domaine, serait le meilleur pour le Québec, mais je vois bien en France de quels précédents on pourrait s'inspirer. Lorsque, en 1982, le gouvernement a voulu rendre plus effectif le droit à l'avortement, il a décidé que l'avortement serait remboursé par la sécurité sociale. Ce n'est rien d'autre que le chèque-avortement ! Pardonnez-moi cet exemple un peu brutal, mais c'est la vérité. D'une façon plus générale, et moins passionnelle, le système français de sécurité sociale, auquel les Français sont très attachés, pourrait chez nous servir de modèle. Il y a un marché de la santé, avec une concurrence entre hôpitaux publics et cliniques privées ; l'État a fixé des normes d'équipement, de fonctionnement, de qualification des personnels, qui garantissent la qualité des soins. Je peux choisir l'hôpital ou la clinique qui me paraissent les meilleurs ; dans tous les cas, ma caisse de sécurité sociale me remboursera, sauf pour certains éléments de confort particulier (chambre individuelle, télévision), et elle dispose de moyens qui lui permettent de vérifier que j'ai bien été hospitalisé et que j'ai bien reçu les soins dont je demande le remboursement. Si ces soins sont trop coûteux, une convention de tiers payant lui permet de rembourser directement l'hôpital sans que j'aie besoin d'avancer l'argent. Ce système a pendant des années assuré aux Français une médecine de qualité ; il n'est pas spécialement coûteux, ou plutôt il ne l'était pas tant que l'État ne freinait pas délibérément le développement des cliniques privées, mieux gérées que les hôpitaux publics.

C'est une méthode comparable que je propose pour la France en matière d'enseignement. Et j'ajoute qu'un système inspiré de la sécurité sociale serait beaucoup plus facile à gérer en matière scolaire qu'en matière de santé, car le rythme et les modalités de fonctionnement d'une école sont plus simples, en tout cas moins aléatoires, que ceux d'un hôpital.

Conclusion

Il me faut conclure et j'ai trop longtemps abusé de votre bienveillante attention. On peut demander à l'État de jouer pleinement son rôle, tout son rôle, mais seulement son rôle grâce à un système de chèque-éducation. Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit. Rien n'est parfait en ce monde ; mais le chèque-éducation doit permettre aux parents de retrouver leurs responsabilités éducatives naturelles avec l'appui de l'État et même sous le contrôle de l'État ; les parents les moins avisés seront incités à ne pas dépenser leur crédit d'éducation dans un établissement médiocre, et du reste, l'État sera invité à ne pas tolérer d'établissement médiocre. Dans sa défense du chèque-éducation, Friedrich HAYEK n'a pas manqué de le souligner : « Il est vrai que le choix des parents devrait alors être limité à une gamme d'écoles répondant à certains critères minimum, et que les bons (d'éducation) ne couvriraient en totalité les frais de scolarité que dans une certaine catégorie d'établissements ; néanmoins ce système aurait le grand avantage sur l'école officielle, service public, de permettre aux parents de payer le coût additionnel d'une forme d'éducation ayant leur préférence. » Car on ne voit pas pourquoi l'État paierait ce qui lui paraîtrait une fantaisie ou un luxe par rapport aux besoins de la Nation, mais on ne voit pas non plus pourquoi il les interdirait.

Le chèque-éducation satisfait aux exigences de la justice distributive puisque chacun recevra selon ses besoins et ses aptitudes, quelle que soit la situation de fortune de sa famille. Le chèque-éducation n'interdit pas les contrôles des pouvoirs publics mais favorise la diversité des expériences pédagogiques. Instrument d'émulation entre les écoles, le chèque-éducation incitera à l'élévation générale de la qualité de l'enseignement. Bref, le chèque-éducation peut être la solution de l'avenir pour rendre l'excellence enfin accessible à tous !

NOTES :

1. P. LEMIEUX, *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*, P.U.F., coll. Libre échange, 1983.
2. Constitution du 7 octobre 1977 : art. 4, 20 et 39.
3. J.F. REVEL, *La tentation totalitaire*, R. Laffont, coll. Libertés 2000, 1976.
4. Art. 39 — 2° : « L'exercice par les citoyens des droits et libertés ne doit pas porter préjudice aux intérêts de la société et de l'État, aux droits des autres citoyens ». Art. 66 : « Les citoyens de l'URSS sont tenus de veiller à l'éducation des enfants, de les préparer à un travail socialement utile, d'en faire de dignes membres de la société socialiste ».
5. Conseil Constitutionnel, 23 nov. 1977, *Revue du droit public et de la science politique*, 1978, p. 830, obs. L. Favoreu ; Actualité juridique — Droit administratif — 1978, p. 565, note J. Rivero.
6. Déclaration conciliaire *Gravissimum educationis momentum* du 28 octobre 1965, § 3.
7. Encyclique *Divini illius magistri* de Pie XI du 31 décembre 1929.
8. « Que ceux-là qui nous disent que la doctrine de l'Église est l'ennemie de l'État nous donnent une armée composée de soldats tels que les veulent la doctrine et les enseignements de l'Église, qu'ils nous donnent des sujets, des maris, des épouses, des parents, des fils, des maîtres, des serviteurs, des rois, des juges, et enfin, des contribuables et des agents du fisc, tels que les exige la doctrine chrétienne, et qu'ils osent ensuite nous dire que cette doctrine est nuisible à l'État ». (Saint Augustin.)
9. Clémenceau déclarait à la tribune du Sénat en 1903 : « Où donc est votre dogme ? Il faudra bien que le professeur en chaire dise quelque chose. Il faudra bien qu'il prenne parti. Il faudra bien qu'il dise s'il approuve ou s'il blâme. Quand il arrivera à l'histoire de Tibère et quand il faudra raconter certain drame de Judée, quelle opinion aura-t-il ? Que dira-t-il ? Est-ce que Jésus-Christ sera Dieu ou homme seulement ? Et quand on en viendra à ce grand phénomène du christianisme qui encombre l'histoire (...) Je montre ainsi que le monopole de l'État en matière d'instruction publique conduit à l'obligation d'avoir un dogme. Et ce dogme, je vous défie de le formuler ».
10. « En éducation, refuser de choisir, c'est déjà choisir de refuser. Et c'est grave » — Mgr Plateau, in « Les évêques tiennent à l'école catholique » — Ass. générale des associations de parents d'élèves des écoles libres, *La documentation catholique*, 21 février 1981, n° 1824, p. 214.
11. J.M. de FORGES, *Les institutions administratives françaises*, P.U.F., coll. Droit fondamental, 1985, p. 26.
12. F. A. HAYEK, *Droit, législation et liberté*, tome 3, « L'ordre politique d'un peuple libre », P.U.F., coll. Libre échange, 1983, p. 66.
13. Déclaration *Gravissimum educationis momentum* précitée.
14. *Op. cit.*, p. 72.
15. Déclaration *Gravissimum educationis momentum* précitée.
16. Les autres systèmes d'Europe occidentale se rapprochent tous de l'un de ces deux modèles.
17. Pour plus de détails sur le système français, voir N. FONTAINE, *L'école libre et l'État*, éd. UNAPEC, 1982.
18. Dans « Capitalisme et liberté », chap. 2.
19. V. A. MADELIN, *Pour libérer l'école : l'enseignement à la carte*, R. Laffont, coll. « Parler franc », 1984.

Samson Bélair

Comptables agréés

Québec	Montréal	Ottawa
Toronto	Calgary	Edmonton
Vancouver	Rimouski	Trois-Rivières
Sherbrooke	Saint-Hyacinthe	Gatineau
Kitchener	Sept-Îles	Matane
Gaspé	Coaticook	Amos
Hinton		

Affiliation internationale
Moore, Stephens & Co.