

Pour en finir avec l'éducation qui-n'est-pas-une-dépense-mais-un-investissement

Clément Lemelin¹

Conférence prononcée au 35^{ème} congrès de l'ASDEQ
à Québec, le 13 mai 2010

Nous sommes ici réunis pour répondre à la question : le Québec est-il un chef de file dans l'investissement en capital humain ? L'un des membres du comité du Programme m'ayant assuré que la chose était souhaitable, me voici dans le rôle de l'empêcheur de danser en rond.

Pour répondre à la question, j'ai formulé dix-neuf propositions, que je commenterai plus ou moins brièvement et que je regroupe sous le titre « Pour en finir avec l'éducation-qui-n'est-pas-une-dépense-mais-un-investissement ».

Il faut noter les tirets, qui rappellent combien au Québec l'idée d'investissement en capital humain est devenue un poncif, un de ces objets de consensus dont le Québec est si friand et qui mène à la conclusion qu'il n'y en a jamais assez pour l'éducation. On prévoit un ressac démographique chez les jeunes ? Alors il faut dépenser davantage en éducation, car plus faibles en nombre, ces jeunes auront plus tard à supporter le poids relativement plus lourd des autres groupes d'âge. Et si l'on prévoyait plutôt une augmentation de la population jeune ? Il faudrait, tout aussi évidemment, dépenser davantage. Toujours plus ! Voilà l'immanquable conclusion de tous ces débats de société, animés par les bénéficiaires les plus directs des dépenses en éducation.

Mon propos est divisé en deux parties. La première a pour titre « L'investissement en capital humain : mode d'emploi » et la deuxième, « L'éducation au Québec ».

¹ Citoyen, économiste et professeur retraité de l'UQAM, avec laquelle je partage une adresse courriel : lemelin.clement@uqam.ca

A. L'investissement en capital humain : mode d'emploi

1- L'éducation est un investissement en capital humain.

Il est amusant de constater que la proposition que l'éducation est un investissement est maintenant partie du consensus québécois quand on sait le débat qu'avait suscité le discours inaugural du président de l'American Economic Association, Theodore Schultz, au début des années 1960, qui marque le début de ce que plusieurs ont appelé la révolution de l'investissement en capital humain en science économique.

On devine l'argument. Le facteur travail est hétérogène et de nombreuses activités contribuent à l'améliorer : éducation, santé, formation de la main-d'œuvre, quête d'information, mobilité, etc. Si ces activités peuvent être considérées comme des investissements, c'est qu'elles augmentent la productivité du facteur humain, qui ne doit pas être vu comme une ressource, produit de la nature, mais comme un capital, résultat de diverses activités. C'est aussi que leur coût précède les avantages.

Même si l'idée du capital humain n'était pas nouvelle, se trouvant notamment chez Adam Smith et Irving Fisher, elle paraissait proprement révolutionnaire au début des années 1960, en forçant les économistes à considérer sous un tout autre jour une multitude d'activités et aussi, en remettant en question la distinction capital/travail. Je me souviens de Harry Johnson qui allait répétant à Londres, Chicago et ailleurs : « Nous sommes tous des capitalistes ! ».

2. L'éducation entraîne aussi des dépenses.

L'affirmation que l'éducation est un investissement et non une dépense, est devenue au Québec un lieu commun, un leitmotiv repris par les ténors syndicaux et les porte-parole étudiants, à un point tel qu'il faut la considérer de plus près.

Ma préoccupation n'est pas que sémantique. Cette affirmation s'appuie vraisemblablement sur des usages reliés aux comptes publics, qui distinguent dépenses courantes et investissement. Mais il y a davantage.

Comme tout autre investissement, l'éducation engendre des avantages et ces avantages sont dans une large mesure durables et futurs. Mais en même temps, l'éducation comporte des coûts, dont une composante importante est la dépense des établissements scolaires.

3. Même si l'éducation est un investissement, tout n'est pas permis.

Voilà qui devrait mener à mettre en relation les coûts et les avantages de l'éducation. En effet, tout comme nous le rappelle le « boss » d'Yvon Deschamps, selon qui dans la vie on ne peut tout avoir, de la même façon on ne peut ni ne doit donner suite à tout projet d'investissement. Nombreux sont les projets d'investissement qui ont été rapidement mis, et avec raison, dans la poubelle de l'histoire sans devenir réalité.

Ce qui pourrait être jugé vérité de La Palice par un public d'économistes n'est pas naturellement accepté par de nombreux Québécois qui vont répétant que l'éducation n'est pas une dépense mais un investissement, ce qui mènerait, selon eux, ipso facto, à la recommandation de dépenser toujours davantage. Tout cela n'est pas sans évoquer Dostoïevski et Ivan Karamazov : « Si Dieu est mort, tout est permis ».

Même si l'éducation est un investissement, tout n'est pas permis. Il ne sied de donner suite à un projet d'investissement que si la valeur de ses avantages est supérieure à celle de ses coûts, c'est-à-dire si la valeur actuelle nette est positive ou si le taux de rendement interne est supérieur au taux d'intérêt de référence. Nous y reviendrons.

Retenons pour l'instant une proposition qui n'est pas toujours bien entendue dans le monde de l'éducation : le statut d'investissement ne dispense pas de l'évaluation. Si les avantages sont parfois peu tangibles, les ressources utilisées le sont, quant à elles, bien cruellement.

4. Certaines thèses de l'École des choix publics demeurent pertinentes.

Les dépenses en éducation étant dans une large mesure publiques, il ne saurait surprendre que l'éducation soit l'objet de bien des débats publics, ce qui ne va pas sans poser des problèmes.

En effet, ces débats rassemblant principalement les acteurs directs du monde de l'éducation, il y a tout lieu de craindre un énorme biais en faveur d'une dépense toujours plus grande en éducation, souvent confondue par ailleurs avec une qualité plus grande.

Au Québec, il n'est que de penser à tous ces colloques et tables-rondes, ces comités et autres conseils consultatifs, ces commissions parlementaires, ces enquêtes et ces publi-reportages dans les journaux, consacrés à l'éducation et attirant avant tout enseignants, autres travailleurs de l'éducation, porte-parole syndicaux, étudiants et administrateurs, tous, bien sûr, à la recherche de l'intérêt général ou du bien commun, mais ayant en même temps un intérêt privé direct dans l'augmentation des dépenses en éducation.

Aussi n'est-il pas surprenant de les voir s'entendre sur la nécessité d'augmenter les dépenses et de refiler la note aux contribuables. Rares sont les têtes fortes qui se risquent dans ces réunions à suggérer que quelques-uns des participants au consensus

soient mis davantage à contribution, peut-être sous forme de droits de scolarité plus élevés.

5. L'éducation et la formation se réalisent en divers endroits.

L'éducation est une forme d'investissement en capital humain parmi d'autres.

De la même façon, l'éducation et les autres investissements en capital humain se réalisent en divers endroits, dans les établissements scolaires, certes, mais aussi au foyer, dans la communauté élargie, et en milieu de travail, sous forme d'apprentissage sur le tas et d'acquisition d'expérience de travail. Le rappeler, c'est soulever la possibilité de liens de complémentarité et aussi, de substitution. J'ai l'élégance de ne pas insister : je sais que dans cet atelier Jeremy Leonard entend parler de la petite enfance, des garderies et de l'éducation pré-scolaire et Simon Prévost, de la formation au travail.

Par ailleurs, il vaut la peine de rappeler que l'éducation, ce n'est pas seulement l'enseignement universitaire ou postsecondaire. L'enseignement primaire et secondaire revêt une importance primordiale. Plus de la moitié des dépenses au titre de l'éducation se fait aux niveaux primaire et secondaire au Québec. Il y a donc bien plus que les droits de scolarité dans toute la question du financement de l'investissement en capital humain.

6. La diversité des lieux de formation renvoie à l'idée d'une séquence optimale.

Le capital humain est une forme bien particulière de capital. Il est, entre autres, indissociable ou inséparable de son propriétaire. En conséquence, l'on a intérêt à acquérir tôt les formes de capital qui se déprécient peu et notamment les formations qui permettent d'apprendre à apprendre.

Le conférencier de ce matin, James Heckman, est depuis longtemps un tenant de la thèse de l'importance d'investir chez les très jeunes et aussi de l'idée que l'investissement en capital humain est une activité de longue haleine. Pour le paraphraser, "There is no short cut ; there is no quick fix."

Ainsi, obtenir son diplôme d'études secondaires à l'âge de 22 ans peut être noble mais ne paraît pas très approprié, d'autant moins que la scolarisation n'est pas que l'acquisition d'un titre, d'un diplôme ou d'un signal : le contenu importe aussi et souvent la principale vertu de ce contenu est de faciliter l'acquisition d'autres compétences.

7. L'école ne peut tout faire ; elle doit se spécialiser là où sont ses avantages comparatifs.

Plutôt que d'insister, j'aimerais soumettre une autre proposition, suggérée par la diversité des lieux de formation. L'école ne peut tout faire ; elle aurait profit à se spécialiser. Et quoi de mieux que de le faire là où sont ses avantages comparatifs ?

Ces derniers se situent, selon moi et bien d'autres ayatollahs de l'investissement en capital humain, dans la formation générale. En d'autres mots, la principale contribution de l'éducation au succès économique de la société est la transmission de connaissances et la constitution d'aptitudes qui serviront tout au long de la vie. Certaines peuvent certes être immédiatement utilisables au travail, mais d'autres, tout aussi importantes, servent à acquérir d'autres connaissances et aptitudes utilisables à plus long terme. James Heckman l'a répété encore une fois ce matin : « Learning begets learning ».

De façon tout aussi importante, ces connaissances et aptitudes sont utilisables dans divers milieux de vie, non seulement au travail, mais aussi au foyer et dans diverses activités citoyennes. Quand on parle de rentabilité, on ne devrait donc pas ne penser qu'à la formation technique, qu'aux compétences pointues orientées vers l'exercice d'un tout petit nombre de professions, qu'aux programmes professionnels de l'école secondaire, du collège et de l'université.

Pendant longtemps on a soutenu que les taux de rendement étaient plus élevés aux niveaux inférieurs d'études, tout comme, incidemment, chez les femmes et en milieu moins favorisé, et dans les programmes généraux plutôt que techniques. Pour que la formation technique, arrimée à un tout petit nombre de professions, soit rentable, il faut que l'élève exerce celles-ci, ce qui est loin d'être toujours le cas. Combien de jeunes savent à 15 ou 18 ans ce qu'ils comptent faire ? À 23 ou 24 ans, je ne le savais pas encore, quant à moi.

Par ailleurs, les tenants de la formation technique sont souvent en même temps des tenants des prévisions de besoins de main-d'oeuvre. Faut-il rappeler qu'il s'agit là d'un exercice périlleux, pas toujours couronné de succès, comme le montrent les tentatives de planification des professions de médecin et d'infirmière, dont l'exercice a pourtant l'avantage, à des fins de planification, d'être encadré par l'action publique ?

Ces propos n'auraient rien d'hérétique pour les pères fondateurs de la théorie de l'investissement en capital humain. À la fin de ses jours, Schultz déplorait justement ce qu'il considérait comme une dérive : le trop lourd accent mis sur la préparation étroitement professionnelle de l'école. En ce sens, la plus importante contribution de l'éducation est la formation d'entrepreneurs, étant entendu que l'on est entrepreneur dans une multitude d'activités humaines, au foyer, à l'école, au travail, dans la vie sociale, politique et citoyenne, ... Un entrepreneur, c'est avant tout une personne qui sait repérer des situations de déséquilibre, imaginer des façons de les corriger et y donner suite. Dans

un univers de changement, un des rôles importants de l'éducation est d'apprendre à apprendre, la formation se réalisant tout au long de la vie.

Voilà la fin de l'homélie de l'abbé Lemelin. Passons aux choses plus sérieuses et davantage quantitatives.

B. L'éducation au Québec

Ces considérations générales étant derrière nous, considérons plus étroitement notre question principale, que je suis enclin à formuler ainsi : « L'éducation : le Québec est-il un chef de file ? ».

On peut imaginer diverses façons d'y répondre.

8. L'effort en éducation du Québec est parmi les plus élevés au monde.

On peut, par exemple, considérer l'effort en éducation, c'est-à-dire les dépenses d'éducation. Un indicateur souvent utilisé, à des fins de comparaison, est justement celui de l'effort en éducation, mesuré par le rapport des dépenses au titre de l'enseignement et du produit intérieur brut.

Les résultats des comparaisons sont raisonnablement bien établis. Si on le considère comme un pays, le Québec se situe parmi ceux qui consacrent la part la plus importante de leur revenu à l'éducation. En 2007, le Québec y consacrait 7,4 % de son P.I.B., ce qui est supérieur au 6,3 % observé pour l'ensemble du Canada pendant la même année. Puisque l'indicateur d'effort en éducation du Canada est supérieur à la moyenne des pays industrialisés, il n'est pas risqué d'affirmer qu'encore aujourd'hui le Québec est l'une des sociétés qui consentent l'effort le plus grand en éducation.

Si l'on se réfère aux données des *Indicateurs de l'éducation au Canada (2009)*, le Québec figurait en 2006 au 5^{ème} rang d'un palmarès de 29 pays de l'OCDE, élaboré à partir de ce critère ; il n'était dépassé que par l'Islande, les États-Unis (ce qui est récent), le Danemark et la Corée.² Selon Demers (2007), seuls les États-Unis et l'Islande, parmi les pays industrialisés considérés, dépassaient significativement le Québec au concours de l'effort en éducation en 2004.³

Ce championnat québécois n'est pas récent. Une série chronologique couvrant les 45 dernières années montre que l'indicateur d'effort en éducation du Québec, égal à 0,051 en 1961, s'est accru jusqu'en 1977, pour atteindre 0,101, et a diminué progressivement au cours des quinze ou vingt années suivantes. Depuis 1996, il fluctue entre 0,074 et 0,078, ce qui est, dans le contexte des pays industrialisés, élevé.

² Voir Statistique Canada (2009), *Indicateurs de l'éducation au Canada, une perspective internationale*, tableau B.1.1. <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-604-x/81-604-x2009001-fra.pdf>

³ Voir Demers, M. (2007), « La dépense en éducation par rapport au produit intérieur brut (P.I.B.) en 2004. Comparaison entre le Québec et les pays de l'O.C.D.E. », *Bulletin statistique de l'éducation*, no 35. http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/SICA/DRSI/bulletin_35.pdf

9. L'équation de l'OCDE nous renseigne sur les facteurs de l'effort en éducation.

Pour comprendre ces différences ou variations dans l'espace ou le temps, il est utile de faire référence à une équation, suggérée par l'OCDE, qui représente l'effort en éducation comme le produit de quatre facteurs : la dépense par élève (ED/ELE), le taux de fréquentation scolaire (ELE/CIB), le poids démographique de la population cible (CIB/POP) et l'inverse du P.I.B. par habitant (POP/PIB).⁴

$$ED/PIB = ED/ELE \times ELE/CIB \times CIB/POP \times POP/PIB$$

Faisons d'abord référence aux deux derniers facteurs.

Certains pourraient déplorer l'effort en éducation moindre aujourd'hui qu'il y a 33 ans au Québec, où il se situait à 0,101. L'équation de l'OCDE montre l'importance des conditions démographiques, qui ne sont plus au Québec ce qu'elles étaient : si l'on admet que le vieillissement de la population exerce une pression sur les dépenses de santé, pourquoi ne pas admettre de la même façon qu'il devrait mener à la baisse de l'effort en éducation ?

Par ailleurs, d'aucuns pourraient voir dans la position du Québec au palmarès international de l'effort en éducation le résultat d'un choix de société. Risquons-nous au cynisme. Nous sommes disposé à souscrire à cette interprétation dans la mesure où l'on accepte que l'appartenance à une société plus riche, le Canada, est, pour le Québec, un choix de société répété et que l'on pense que la Fédération canadienne parvient, dans une bonne mesure, à égaliser les dépenses en éducation, qui sont principalement publiques. Si le poids démographique des jeunes est le même au Québec et dans le reste du Canada et que les services d'éducation y sont en quantité et coût à peu près semblables, l'indicateur d'effort en éducation doit nécessairement être plus élevé ici. Il est d'ailleurs encore plus élevé dans les provinces de l'Atlantique.

Le Québec est donc l'une des sociétés où l'effort en éducation est le plus élevé ; voilà qui pourrait surprendre quelques auditeurs. En effet, l'éducation et, plus particulièrement, son financement sont l'objet au Québec d'une multitude de « débats » où les participants mettent habituellement bien peu de temps pour dégager un consensus et déplorer le sous-financement.

⁴ Une analyse plus poussée nous permettrait de suggérer des relations d'interdépendance entre ces facteurs : par exemple, l'appartenance à une génération relativement petite est favorable à la fréquentation scolaire.

10. L'effort n'a pas reculé ces dernières années aux niveaux primaire et secondaire ...

Des exemples se référant aux dépenses par élève et aux taux de fréquentation permettent d'appuyer notre propos.

Depuis des temps immémoriaux l'on se plaint du trop faible investissement en enseignement primaire et secondaire et depuis quinze ans, depuis les luttes provinciale et fédérale au déficit, l'on affirme qu'il n'y en a plus que pour la santé. Le Québec serait devenu un vaste hôpital alors que les classes déborderaient d'élèves, la tâche des enseignants deviendrait de plus en plus lourde et les faibles salaires démotiveraient les enseignants qui, surtout les plus jeunes, ne souhaiteraient qu'une seule chose : quitter la profession. À chaque saison, les éditorialistes pressent les gouvernements d'agir et d'améliorer les taux d'encadrement. Et pourtant !

Dieu merci, nous disposons d'indicateurs de base, sur lesquels on peut, bien sûr, chipoter, mais qui jettent néanmoins un peu de lumière.⁵ Que nous disent des indicateurs aussi simples que la dépense par élève des commissions scolaires ?

-Que celle-ci, par exemple, n'était que de 3 % inférieure à celle du reste du Canada en 2006-07, ce qui pourrait s'expliquer par la tendance à l'augmentation du coût avec le niveau d'études et l'absence d'une douzième année au Québec.

-Qu'elle a augmenté de 52 % entre 1998-99 et 2006-07, ce qui est beaucoup plus que l'indice des prix. Ainsi, nonobstant toutes les récriminations, le Gouvernement du Québec n'a pas réduit son effort en éducation depuis 15 ans : équité salariale, amélioration des taux d'encadrement, programmes spéciaux de lutte au décrochage et tutti quanti ont contribué à soutenir la dépense d'éducation aux niveaux primaire et secondaire.

Mais les comparaisons se prêtent à des utilisations opportunistes et il est toujours possible de trouver un objet de comparaison permettant d'étayer la thèse du « Toujours plus ! ». Ainsi, l'on peut montrer que les salaires des enseignants québécois sont significativement inférieurs à ceux de leurs camarades du reste du Canada ; ils l'étaient de 17% en 2005. Cette infériorité est en bonne partie compensée par de meilleurs taux d'encadrement, c'est-à-dire des rapports élèves/enseignants inférieurs ou des tailles de la classe plus petites.

11. ... pas plus qu'à l'université.

Notre deuxième exemple est donné par le consensus apparent sur le sous-financement des universités. L'origine de ce consensus est une étude de la CRÉPUQ⁶

⁵ On peut, à ce sujet, consulter les *Indicateurs de l'éducation* du ministère de l'Éducation du Québec : <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/indicateurs/>

fixant à 375 millions de dollars le déficit des universités québécoises, au sens où elles devraient compter, pour leurs étudiants, sur des ressources par étudiant, définies pour diverses filières d'études, égales à celles qu'obtiennent les établissements du reste du Canada. De ce constat, on a souvent tiré la conclusion que *le gouvernement du Québec* devait augmenter de 375 millions de dollars sa contribution aux universités. Et pourtant !

Cette conclusion se base sur une comparaison avec les universités du reste du Canada, partielle à plus d'un titre. D'abord, elle ne fait référence qu'aux seules recettes de fonctionnement et exclut les fonds de recherche et d'immobilisations. Ensuite, on ne s'interroge guère sur la source de ce manque à recevoir. Or, si les recettes de fonctionnement des universités québécoises étaient en 2002 inférieures de 375 millions, sur la base du nombre des étudiants et de leur répartition dans les diverses filières, la contribution des étudiants québécois à ces recettes l'était, quant à elle, d'environ 450 millions de dollars (183 000 étudiants mesurés en EETC à raison de 2 454 dollars par étudiant), ce qui suggère que les autres bailleurs de fonds, principalement le gouvernement québécois, versaient déjà 75 millions de dollars *de plus* que ceux du reste du Canada.⁷ Comme quoi souvent les comparaisons sont à géométrie variable ou opportunistes.

L'on souhaite des services de qualité semblable à ceux du reste du Canada pour les universités. L'on suppose que les facteurs utilisés devraient être en quantité et payés à des prix semblables à ceux du reste du Canada. Mais les comparaisons s'arrêtent là. Si les travailleurs à l'université doivent être rémunérés comme ceux du reste du Canada, les étudiants ne doivent pas, quant à eux, être mis à contribution comme ceux du reste du Canada, car ils sont plus pauvres ! Le Gouvernement n'a qu'à compenser. Peu importe que derrière lui on trouve des contribuables également plus pauvres ! Il faut arrêter les comparaisons et procéder à des choix de société !

12. La position du Québec au podium de la fréquentation est plus ambiguë.

Dans tout ce débat, il est remarquable que l'on ne soit pas penché davantage sur les taux de fréquentation universitaire. En 2007, par exemple, le nombre d'étudiants mesurés en équivalence temps complet représentait 41,1 % du nombre des jeunes âgés de 20 à 24 ans, au Québec, mais 38,7 % dans l'ensemble du Canada. À ceux qui trouveraient l'écart faible, rappelons qu'en 2007, l'Ontario n'avait pas fini de digérer la double promotion engendrée par l'abolition de la treizième année d'études secondaires et surtout que l'existence du cégep, à cheval au Québec sur l'enseignement secondaire et

⁶ Voir Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (2002), *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaisons aux autres universités canadiennes, 1995-1996 à 2002-2003*. Rapport du Comité conjoint CREPUQ/MEQ sur le niveau des ressources <http://www.crepuq.qc.ca/spip.php?article179&lang=fr>

⁷ En 2009-2010, s'ils étaient 200 000, les étudiants québécois, mesurés en équivalence temps complet, payaient en moyenne 3 428 dollars de moins en droits de scolarité, avaient une contribution de 686 millions de dollars inférieure à celle de leurs camarades du reste du Canada.

universitaire, devrait entraîner des taux de fréquentation universitaire plus faibles au Québec que dans le reste du Canada.⁸ De tout cela, nenni dans les grands débats de société. Cela dit, on retiendra que le Québec n'a pas à rougir de la comparaison des taux de fréquentation universitaire.

Mais les médailles attribuées au Québec jusqu'ici sont des médailles pour l'effort beaucoup plus que pour le résultat.

A l'université l'effort de scolarisation masque des disparités de réussite scolaire. La sanction des études universitaires montre d'importantes différences entre le Québec et le reste du Canada. Si au milieu des années 2000, le nombre de doctorats et de maîtrises décernés par les établissements québécois représentait environ 30 % du nombre total canadien, le nombre de baccalauréats québécois n'en représentait que 21%.

13. Le décrochage scolaire est l'un des pires échecs de la société québécoise et de son système d'éducation.

Le paysage s'assombrit quand on considère les études de niveau secondaire. On constate alors une dimension inégalitaire de la société québécoise, qui se targue pourtant d'être un véritable paradis égalitaire.

Il nous faut insister même si le chapitre de Montréal de l'ASDEQ a tenu cet hiver une table-ronde fort intéressante sur le sujet. On m'excusera d'ailleurs d'emprunter aux propos tenus lors de ce colloque.

Le décrochage scolaire au secondaire est au Québec une véritable catastrophe, que ne sauraient justifier le raccrochage tardif à l'école et l'obtention du diplôme à un âge plus avancé, dans la vingtaine, dans des conditions vraisemblablement différentes et dont James Heckman a montré les limites aux Etats-Unis, dans le cas du GED (General Education Diploma). Ce décrochage paraît d'autant plus dramatique que l'attribution du diplôme se fait au Québec, société distincte, après onze et non pas douze années d'études.

Comme le montrent mon ancien collègue et toujours ami, Pierre Lefebvre, et les membres de son équipe, le phénomène se rapporte principalement aux jeunes hommes québécois.⁹ Chez les jeunes francophones québécois du début de la vingtaine, le taux de décrochage se situe respectivement à 30,4 et 17,2 % pour les hommes et les femmes, en comparaison de 19,1 et 13,8 % dans le reste du Canada. Lefebvre et son équipe

⁸ Un commentateur a signalé qu'un phénomène analogue se produisait dans les provinces les plus à l'ouest du Canada, où l'enseignement universitaire (des premières années) de premier cycle se donne souvent dans les collèges.

⁹ Voir le texte de P. Lefebvre et Ph. Merrigan (2009), *Gender Gap in Dropping out of High School: Evidence from the Canadian NLSCY Youth*, UQAM, septembre 2009. Ces auteurs appuient leur analyse sur des données non pas administratives mais de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes.

considèrent les divers facteurs du décrochage scolaire, qui sont aussi ceux de la demande d'éducation. La multitude des facteurs suggère, pour reprendre les propos de Claude Ruel, -le Piton-, qu'il n'y en aura pas de facile. Aussi les propositions du rapport Ménard sur la lutte au décrochage ont-elles été considérées lors de ce colloque avec scepticisme par Pierre Lefebvre, qui a rappelé l'échec général de la stratégie « Agir autrement », dans laquelle sont englouties chaque année des dizaines de millions de dollars, et de bien d'autres mesures, justifiées à l'origine par la lutte au décrochage scolaire.

En éducation, on évoque souvent les avantages à long terme de telle ou telle mesure. Celle-ci est finalement retenue et mise en place ; le temps passe, puis l'on oublie, notamment de l'évaluer¹⁰. Tel semble avoir été le cas des multiples interventions appuyées par la stratégie Agir autrement, qui n'est pas la seule dans ce cas.

En effet, qu'en est-il des effets sur le décrochage scolaire de la mise en place du réseau des garderies, de l'universalisation de la maternelle, de l'instauration des pré-maternelles en milieu défavorisé, de la réduction de la taille de la classe dans les écoles de ce milieu, ... ? En appui à toutes ces mesures l'on a invariablement invoqué l'effet favorable sur la persévérance scolaire. Le décrochage scolaire aurait-il tendance à diminuer au Québec ? L'écart dans le décrochage scolaire selon le milieu social s'y serait-il réduit ? Poser la question, c'est un peu y répondre !

Pour combattre le décrochage scolaire au Québec, il faudrait consentir un effort considérable, concentré sur des populations particulières : les enfants issus de milieu moins favorisé, les jeunes garçons surtout. Il s'agit d'un effort de longue haleine, comme le suggère Heckman, pour qui il importe d'investir tôt. Si les politiques à cette fin étaient universelles, le coût serait prohibitif.¹¹ Il n'est donc pas sûr que les gouvernements aient le courage ou les moyens de lutter significativement contre le décrochage scolaire.

Puisque l'on en est à l'évocation d'hypothèses relatives au décrochage scolaire, j'en soumets deux.

Se pourrait-il que le décrochage scolaire soit le prix à payer pour la mise en place d'un système scolaire plus exigeant, et qu'il soit l'envers de la bonne performance du Québec dans les tests internationaux ?

Le décrochage scolaire paraît incongru dans un univers où l'on fait de l'éducation la clé du succès économique des nations. Nonobstant les mécanismes de croissance endogène, devenus très populaires récemment en science économique, et les effets externes ou de non convexité qu'ils suggèrent, trop souvent l'on oublie que c'est à l'ancien élève lui-même que reviennent les principaux fruits du progrès économique des sociétés engendré par l'éducation. L'école produit des médecins, des plombiers, des enseignantes, des infirmières, des ingénieurs, des graphistes et des mathématiciennes ;

¹⁰ L'évaluation à laquelle je pense se rapporte aux effets, non pas aux utilisations qui sont faites des fonds.

¹¹ On a vu des illustrations récentes de la tendance à l'universalisation des mesures d'abord imaginées pour les secteurs défavorisés avec la réduction de la taille de la classe.

tous ces travailleurs contribuent au bien-être de la société ; mais la société paie dans une large mesure les services ainsi rendus. Se pourrait-il que les avantages privés de l'enseignement secondaire ne justifient pas la poursuite des études aux yeux de bien des jeunes québécois, autrement qu'en donnant accès aux études postsecondaires ? Il pourrait certes y avoir un problème d'information, mais on pourrait tout aussi bien y voir la conséquence de la compression des revenus aux niveaux inférieurs, exercée par divers programmes sociaux. Mon ancien collègue, Claude Montmarquette, a attaché le grelot il n'y a pas si longtemps, en montrant certains effets potentiellement pervers du salaire minimum sur le décrochage scolaire.

14. La situation du Québec paraît précaire quand on considère l'éducation sous l'angle de l'éducation tout au long de la vie.

En éducation, la distinction entre stock et flux importe, ne serait-ce que l'éducation est un investissement, -un flux,- dans le capital humain, -un stock-. Il faut distinguer l'effort, -l'investissement,- et les produits, -le capital,- qui sont la conséquence d'efforts passés. Les effets de l'effort ne s'observent que petit à petit, à plus ou moins long terme.

Le Québec s'est longtemps targué d'être à l'avant-garde, d'être un chef de file dans l'éducation ou de la formation tout au long de la vie. En appui à cette thèse l'on a notamment montré la proportion élevée d'étudiants inscrits à temps partiel dans les universités, notamment dans les programmes courts de certificat.

Des enquêtes plus récentes sur la participation des adultes aux activités d'éducation et de formation dressent un portrait moins flatteur. L'enquête de 1998 de Statistique Canada sur l'éducation et la formation des adultes suggérait un taux de participation nettement plus faible au Québec. L'enquête de 2003 montre une image un peu différente, mais d'autres problèmes ressortent. Ainsi en 2002, 31,9 % des Québécois et 31,4% des Canadiens âgés de 25 ans et plus déclaraient avoir participé à des activités formelles d'éducation ou de formation. Fort bien, dira-t-on. Le hic, c'est que 22,4 % des Québécois, mais 25,1 % des Canadiens avaient suivi une formation formelle liée à l'emploi ; les données correspondantes sont de 32,8 et 35,2 % pour les gens en emploi. Or, l'on se serait attendu à une plus grande importance relative de la formation reliée à l'emploi au Québec, à cause de la Loi du 1% encourageant la formation des travailleurs.

D'autres études ont aussi montré la faiblesse relative des pratiques *informelles* de formation au Québec. Ajoutons à tout cela que les taux de participation à l'éducation des adultes et à la formation continue paraissent relativement faibles au Québec et au Canada, quand on les compare aux autres pays industrialisés. Simon Prévost aura l'occasion de commenter ces résultats.¹²

¹² Lors du congrès de l'ASDEQ a été portée à ma connaissance une enquête plus récente sur l'éducation et la formation des adultes de Statistique Canada, dont les résultats indiquent que le taux de participation à la formation liée à l'emploi aurait été en 2007-2008 plus faible au Québec que partout ailleurs au Canada. <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-595-m/2009079/c-g/c-g1.5-fra.htm>

15. De plus grands efforts ne mènent pas toujours à de meilleurs résultats.

Quiconque sait l'importance de bien distinguer inputs et outputs, ou encore facteurs et produits, se doute que la position favorable du Québec dans bien des palmarès de l'effort est ambiguë.

C'est là la source du malaise qui devrait être ressenti dans bien des débats de société en éducation, animés essentiellement par les bénéficiaires les plus directs des dépenses d'éducation, sous forme de meilleure rémunération, autres conditions de travail plus agréables, contributions syndicales plus élevées, plus grande marge de manœuvre, meilleures conditions de vie immédiate, ... Il n'est pas surprenant de voir tous ces bénéficiaires s'entendre pour réclamer des dépenses plus élevées. C'est ainsi que les débats et les décisions de société paraissent biaisés en faveur des offreurs, ce qui mène parfois à jeter l'argent par les fenêtres, ou sur les écoles.

Il est un peu moins compréhensible de voir d'autres commentateurs succomber facilement à ce discours. On ne compte plus le nombre d'éditorialistes qui réclament que l'on ajoute aux dépenses d'éducation et qui supposent implicitement une relation directe entre dépenses et produits ou résultats.

Or rien n'est moins sûr que cette relation directe. Si l'on ne saurait nier l'effet bénéfique potentiel de ces dépenses, il reste que ces dépenses devraient être non pas maximisées mais minimisées !

Vu d'un autre point de vue, il faut se méfier des solutions faciles en éducation. Comme le dit l'adage, il y a loin de la coupe aux lèvres. Il est souvent difficile de traduire certains résultats théoriques ou scientifiques en interventions politiques. Avant d'élaborer une grande stratégie en éducation, il importe de considérer les problèmes liés à l'offre ou la production.

16. On sait peu de chose des facteurs scolaires du rendement scolaire.

Or, l'on sait, somme toute, peu de chose des facteurs du rendement et de la réussite scolaires, du moins des facteurs qui se prêtent facilement à une intervention publique. Certes, l'on sait que les élèves qui ont des parents plus scolarisés, qui ont de meilleures aptitudes scolaires, qui nourrissent ou pour lesquels les parents nourrissent de meilleures aspirations scolaires réussissent mieux, mais il n'est pas facile de modifier ces déterminants, pseudo-déterminants ou éléments prédictifs, qui ne sont pas parfois sans rappeler ce que disait Yvon Deschamps, décidément un grand économiste québécois : mieux vaut être riche et en santé que pauvre et malade.

Les économistes analysent depuis longtemps les facteurs du rendement et de la réussite scolaire et plus particulièrement, les facteurs scolaires, c'est-à-dire sous le contrôle direct des autorités scolaires. L'économiste américain Hanushek a compilé les

résultats d'une multitude d'études cherchant à les évaluer. Même si elles ont été parfois contestées, on doit, encore aujourd'hui, prêter foi à ses conclusions. Selon Hanushek, les effets des dépenses scolaires et de leurs principaux facteurs, comme le taux d'encadrement ou la scolarité des enseignants, sont imprécis, incertains, faibles, instables. Ainsi, par exemple, rien n'assure que la réduction de la taille de la classe mène à un meilleur apprentissage scolaire ; l'effet sur les conditions de vie des enseignants, les dépenses d'enseignement et les rentrées syndicales est plus sûr.¹³ Il en va de même pour un autre des facteurs du coût des études, la scolarité des enseignants.

Quiconque cherche à améliorer les produits ou les résultats de l'éducation aurait intérêt à regarder du côté de l'organisation et des incitations qu'elle engendre, tout autant que du côté des dépenses. On connaît à ce sujet la longue tradition en science économique, qui remonte au moins à Adam Smith, de considérer avec méfiance tout système érigé en monopole.

17. Le Québec n'a pas à rougir des produits les plus immédiats de son système d'éducation, observés chez les élèves, ...

Mais justement, qu'en est-il des produits au Québec ? Il faut avouer d'entrée de jeu que les travaux probants sont moins nombreux ici. Ce n'est que depuis quelques années qu'un organisme comme l'O.C.D.E. va au-delà des dépenses et de ses principales composantes et procède à des comparaisons des produits ou des résultats.

Un des exercices les mieux connus est le PISA, -le Programme international pour le suivi des acquis des élèves-. Les premiers résultats ont attribué au Québec une position enviable en sciences et en mathématiques (plus qu'en lecture). Le Québec est certes dépassé par Hong-Kong et la Finlande, mais devance à son tour plusieurs autres pays, souvent donnés en exemples ou utilisés comme points de comparaison : l'Allemagne, la Suède, la Norvège, l'Islande, la France et les États-Unis.

Les résultats plus récents des Tendances de l'Enquête internationale sur les mathématiques et les sciences, étude réalisée en 2007 par l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire, suggèrent cependant une position un peu moins glorieuse. Cela dit, d'autres comparaisons, limitées au Canada et obtenues du Programme pancanadien d'évaluation, tracent un portrait favorable au Québec, dont les élèves surpassaient ceux de l'Ontario et de l'Alberta dans la plupart des épreuves de lecture, mathématiques et sciences.

La position enviable du Québec au PISA est apparue comme un résultat si robuste que divers analystes ont tenté, sans trop de succès, d'en découvrir la cause : taille de la classe plus faible, évaluation plus serrée des résultats, à l'aide d'examen nationaux, co-existence d'un système privé et public, ... Notons à ce dernier sujet que la supériorité du

¹³ Pour une étude à la fois fouillée et nuancée, on peut consulter le texte de R. Ehrenberg, D.J. Brewer, A. Gamoran, & J.D. Wilms (2001), *Class size and student achievement, Psychological Science and the Public Interest*, 2, 1, pp.1-30.

Québec ne tient apparemment pas qu'aux résultats meilleurs des élèves des écoles privées. Selon Wilms, la supériorité a sa source non pas dans les meilleurs, mais dans les moins bons élèves. Ainsi le Québec se caractériserait par une meilleure moyenne et un écart-type plus faible. Comme le disent si bien les anglophones, « Let's count our blessings ! ».

18. ... mais les produits observés pour l'ensemble de la population et à plus long terme paraissent moins probants.

Dans d'autres comparaisons internationales on s'est plutôt intéressé aux effets de l'éducation à long terme, sur l'ensemble de la vie. Il est à noter que des populations différentes sont considérées dans les travaux portant sur les apprentissages scolaires et la performance à des tests de « littératie » et de « numératie ». Dans les premiers, rapportés au paragraphe précédent, l'on considère les jeunes de 10, 13 ou 15 ans et dans les autres, l'ensemble de la population et, ainsi, les résultats d'efforts consentis il y a 5, 20 ou 40 ans. Si la thèse du rattrapage en éducation du Québec est accréditée, on devine les différences de résultats.

L'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes dans la lecture de textes suivis et de textes schématiques, la numératie et la résolution de problèmes montre une position défavorable de l'ensemble des Québécois par rapport aux Canadiens, plus particulièrement ceux de l'Ouest canadien, et à certains Européens, même si les Québécois réussissent mieux que les Américains. Mais en même temps l'écart défavorable aux Québécois est moins prononcé chez les plus jeunes.¹⁴ Reste à déterminer si c'est là l'effet d'un effort de rattrapage du Québec ou de la plus grande attrition des acquis québécois.

19. Les rendements professionnels de l'éducation sont globalement satisfaisants.

On a dit plus haut qu'en éducation, il était souhaitable de distinguer les avantages et les coûts, que les premiers étaient à maximiser et les seconds, à minimiser. Mais les avantages revêtent diverses formes. Il est utile de distinguer à ce sujet les produits les plus directs, comme les connaissances, comportements et valeurs, que mesurent les résultats à des tests standardisés ou la sanction des études, et les effets à plus long terme, comme le succès professionnel et d'autres indicateurs de bien-être.

Les économistes ont surtout insisté sur les effets professionnels et plus particulièrement, l'augmentation des gains attribuable aux études, ce qui les a amenés à calculer la rentabilité de l'éducation. Il existe une multitude d'études à ce sujet et la

¹⁴ Voir le rapport de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et Statistique Canada (2003), *Miser sur nos compétences*.
<http://www.statcan.gc.ca/pub/89-617-x/89-617-x2005001-fra.pdf>

plupart concluent à la bonne rentabilité des études. Les quelques études québécoises, notamment celles de Vaillancourt et de son équipe, vont dans le même sens.

Cela dit, la rentabilité n'a rien d'automatique. Certains, comme Finnie, montrent que plusieurs programmes davantage techniques, en médecine ou génie, mènent à un plus grand succès professionnel. Mais il faut davantage pour traduire ces différences de résultat en différences de rentabilité. Il faut, entre autres, considérer les coûts, les coûts directs certes, -étales pour chevaux et chaises de dentiste obligent,- mais aussi le manque à gagner, ce qui invite à s'interroger sur les différences d'aptitudes, les contingentements et d'autres restrictions à la pratique de la profession, ainsi que la durée et l'intensité des études.

On s'est aussi intéressé à la variation de la rentabilité des études au cours des vingt dernières années. Selon Boudarbat, Lemieux et Riddell¹⁵, au Canada l'avantage en termes de gains des plus scolarisés a augmenté de 1980 à 2005, davantage chez les hommes que chez les femmes ; mais même aujourd'hui, la rentabilité des études de celles-ci reste plus élevée. La rentabilité de l'expérience a aussi augmenté au cours des 25 dernières années, mais surtout dans les années 1980 et 1990. Tout cela rappelle que la rentabilité des études est tributaire des inégalités de revenu. Les résultats de Bourbeau, Lefebvre et Merrigan ne sont pas contradictoires, mêmes s'ils mettent en relief des phénomènes différents¹⁶ : ils ne considèrent que les jeunes de 21 à 35 ans. Eux aussi concluent que les études universitaires sont très rentables ; aussi s'étonnent-ils que la fréquentation universitaire ait reculé chez les jeunes hommes.

¹⁵ Voir Boudarbat, B., T. Lemieux et W.C.Riddell (2010), *The Evolution of the Returns to Human Capital in Canada, 1980-2005*, Canadian Labour Market and Skills Research Network, Working Paper no 53.

¹⁶ Voir Bourbeau, E., P. Lefebvre et Ph. Merrigan (2010), *Returns to Education for 21 to 35 year-olds across Canada: Results from the 1991-2006 Canadian Analytic Censuses Files*,

C. Conclusion

Que conclure de cet ensemble de considérations de divers ordres ?

On nous demandait : le Québec est-il un chef de file dans l'investissement en capital humain ? Dans le domaine de l'éducation, quiconque considère l'effort est enclin à répondre : oui. Compte tenu de ses moyens, le Québec ne lésine pas dans ses dépenses d'éducation. Il vaut la peine d'insister car selon le discours dominant au Québec, l'éducation est un secteur en péril, menacé de toute part par des considérations de boutiquier, où l'investissement est en recul, victime depuis des temps immémoriaux de coupes sombres. Pour reprendre les propos d'un ancien ministre des Finances du Québec, c'est le mur des Lamentations de Jérusalem.

Tout économiste doit aller au-delà des dépenses quand il fait l'évaluation d'une activité et se demander si les produits ou les résultats sont à la mesure des coûts. Notre verdict à ce sujet est un peu plus nuancé, mais somme toute favorable : les élèves québécois performant bien aux diverses épreuves, quand on les compare aux autres. Mais encore faut-il qu'ils poursuivent leurs études ! Le décrochage scolaire est un problème important au Québec et il n'existe pas de remède évident, ni peu coûteux.

Une autre façon d'évaluer les avantages de l'éducation consiste à considérer la relation entre la scolarité et le succès professionnel. Les résultats de plusieurs travaux illustrent bien les avantages de l'éducation et l'efficacité du système québécois, du moins aux niveaux supérieurs.

Mais la rentabilité de l'éducation nous rappelle en même temps que le principal bénéficiaire de l'éducation est l'élève lui-même. C'est ainsi qu'apparaissent d'autres préoccupations, se rapportant à l'équité du financement de l'éducation. Ayant déjà donné sur le sujet, notamment devant le chapitre de Québec de l'ASDEQ¹⁷, j'ai choisi de m'en tenir à l'écart dans cette présentation. On retiendra néanmoins que les interventions publiques en éducation ont d'autant plus de chances d'être équitables qu'elles se produisent dans les premières années d'études. En fait, elles sont aussi plus susceptibles d'être efficaces.

On devine où devrait être la priorité publique.

¹⁷ Voir Lemelin, C., Prolégomènes à un débat sur le dégel des droits de scolarité, Présentation à l'ASDEQ-Québec, le 26 avril 2007
<http://www.asdeq.org/activites/pdf/2007/Lemelin-26Avril2007.pdf>