

Chapitre 1

EXAMINER LE CONCEPT DE LA DEMANDE

La sensibilité à la demande est en train de devenir rapidement une partie importante du discours sur la réforme éducative. Ce chapitre conceptuel examine différentes définitions et manières d'envisager le concept de la demande, et met au point un plan autour duquel s'organise le reste de la publication. Le plan situe le concept de la demande dans le contexte historique des sociétés de l'OCDE. Les parents dont les niveaux d'instruction sont en hausse exigent de plus en plus d'avoir davantage d'influence sur l'éducation que reçoivent leurs enfants et les systèmes éducatifs doivent faire face à des demandes de plus en plus variées. Le plan fait une distinction entre ces demandes – qui sont orientées par les attentes et la satisfaction – et leurs modes d'expression. Cette expression se manifeste soit par le choix d'une autre solution (défection), soit en apportant des changements en participant à la prise de décision (prise de parole). La défection et la prise de parole peuvent être exercées par des individus ou par des groupes et des intérêts intervenant au niveau collectif.

Introduction

La notion de « demande » au niveau de l'école est désormais monnaie courante dans le milieu de la politique éducative. Nombreux sont ceux qui constatent une réorientation critique du débat et une réforme des modèles traditionnels du passé en modèles dynamiques du futur caractérisées par le remplacement de « systèmes dominés par l'offre » par des dispositifs plus sensibles la demande. Cette caractérisation de l'évolution de l'école d'hier vers celle de demain en fait un sujet parfait d'étude dans le cadre du Programme du Centre de l'OCDE pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) sur « L'école de demain ». Mais que recouvre l'expression « axé sur la demande » dans la pratique ? Est-ce plus qu'un slogan simpliste ? Comme le montre le présent chapitre, une famille de termes et des développements liés à la demande – choix, personnalisation et

individualisation – sont quelques-uns des aspects les plus importants, et les plus controversés, de l'éducation à l'heure actuelle. Il est nécessaire de clarifier ces différents concepts et leurs relations. Cette publication complète une autre publication intitulée *Personnaliser l'enseignement* parue récemment dans la série « L'école de demain » (2006a), dans le cadre de la contribution du CERI à la clarification de certaines questions sur l'avenir de l'école.

La demande est un concept à dimensions multiples qui exige une étude plus poussée. Lorsque ces dimensions commenceront à devenir plus claires, elles feront l'objet d'analyses empiriques afin de dépasser le stade de l'abstraction et de l'idéologie. La présente publication est le résultat d'un examen empirique de ce type ; elle rassemble des travaux d'analyse sous la forme d'études de cas nationales réalisées dans 11 pays¹. Étant donné la disponibilité variable des informations selon les pays, cependant, les éléments d'appréciation sur lesquels se fonde le rapport sont incomplets. Ce rapport joue donc un rôle d'orientation : il indique les différentes dimensions de la « demande » et la manière dont elle fonctionne dans des cadres très différents de l'OCDE, et ce faisant il permet de mesurer l'impact des forces en jeu. Il met en évidence des questions qui pourront faire l'objet d'études et de recherches supplémentaires.

Le but du présent chapitre est de passer en revue les idées et concepts essentiels liés à la demande comme introduction aux conclusions générées par cette étude. Il présente un cadre d'analyse en termes d'interactions entre les formes et niveaux de la demande, l'offre éducative, le contexte, et l'expression de la demande². Il reconnaît également en guise d'introduction différentes autres formes de « demande » qui n'ont pas été étudiées dans la présente étude.

Différentes significations de la « demande »

Il est utile de reconnaître d'emblée que le terme « demande » a différents usages et suscite différentes réactions et a différentes composantes et relations que nous cherchons à clarifier dans le présent chapitre. Certaines sont traitées dans le présent rapport, d'autres ne le sont pas :

¹ Les études de cas nationales provenaient des pays suivants : Angleterre, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Japon, Pologne, République slovaque et République tchèque, un rapport d'expert distinct étant établi pour les États-Unis.

² Pour le présent chapitre et le cadre d'analyse, nous sommes extrêmement redevables à David N. Plank pour son document (2005) intitulé : « Understanding the Demand for Schooling » (voir www.oecd.org/edu/future/sft).

- Le terme « demande » est généralement utilisé avec une signification globale correspondant à « participation ». Souvent, cet usage est associé à la « demande des élèves » pour désigner le résultat global d'une myriade de décisions reliant la demande, l'offre et le contexte qui font qu'une partie plus ou moins grande de chaque génération envisage de poursuivre ses études ou choisit une voie particulière. Ainsi, par exemple, une participation croissante au-delà de la scolarité obligatoire est souvent décrite comme la « demande croissante d'enseignement secondaire du deuxième cycle ».

La présente étude ne porte pas sur la participation dans ce sens général mais les dimensions étudiées permettent de mieux comprendre de quelle façon l'élément « demande » peut en effet influencer sur les décisions globales de participation.

- Un autre usage global exprime la « demande » moins en termes de *comportements* – choix et participation – et davantage en termes de *droits*. Cela concerne généralement « la demande » plutôt que différentes demandes ; il s'agit moins de l'observer ou de la mesurer que de la revendiquer ou de l'affirmer. Cette signification de la demande en tant que droit humain ou social définit le contexte (voir plus bas) mais elle dépasse également le cadre du présent rapport.
- Il existe également un usage qui ne se réduit pas à la *demande d'éducation* mais qui concerne sa *reconnaissance* à travers des formules éducatives plus « sensibles à la demande » ou même des systèmes « axés sur la demande », tels qu'indiqués au début du présent chapitre. Il s'agit pour l'essentiel de processus et de l'« expression de la demande », ce qui est traité dans le présent rapport. Lorsque l'on décrit l'école comme étant « axée sur la demande », cependant, il faut se demander qui sont les personnes dont les demandes sont écoutées, dans quelle mesure, et quelles sont les demandes en question.
- On peut établir une distinction entre les *causes/facteurs* qui façonnent les demandes et les *demandes elles-mêmes*. Le présent rapport s'efforce en priorité d'améliorer notre compréhension de ces dernières. Mais, comme le reconnaît le présent chapitre, cela pose la question philosophique de la capacité des personnes à formuler ce qu'elles veulent. Se pourrait-il qu'elles veuillent – exigent – une chose à laquelle elles n'ont pas encore pensé si celle-ci était sérieusement proposée ? Nous reconnaissons qu'il faut considérer avec prudence les éléments d'appréciation déduits des opinions

exprimées mais nous pensons également que le fait de dresser l'inventaire des connaissances sur la demande qui en découlent est une première étape importante qui peut servir de point de départ.

- Ce qui constitue la « demande » d'un certain point de vue peut correspondre à l'« offre » d'un autre. Les enseignants ont une myriade de demandes à exprimer sur les objectifs et conditions de l'éducation, qui auraient sans doute pu être incluses dans la présente étude. Nous pensons que si le rapport devait inclure les points de vue des enseignants ainsi que ceux des parents, des élèves et du grand public, cela compliquerait un sujet déjà complexe alors que l'on considère plus traditionnellement que les enseignants font partie de l'aspect offre de l'équation éducative.

Une autre réaction est suscitée par l'adéquation même de la terminologie économique de la « demande » et de l'« offre » à l'éducation, un langage auquel nombre de personnes s'opposent fortement dans le milieu de l'éducation. C'est une préoccupation compréhensible de la part de personnes travaillant selon des traditions qui jugent que ce langage leur est étranger. Mais cette réaction n'est pas une raison suffisante pour rejeter ces perspectives si cela tient à des questions d'association et non de contenu. Cette terminologie est devenue une langue véhiculaire dans l'analyse des politiques, malgré l'opposition de certains. Le fait d'utiliser cette langue véhiculaire ne signifie pas que l'on privilégie des fondements économiques pour l'éducation par rapport à des fondements non économiques, et en effet la « demande » vise aussi bien des droits, des souhaits, et la participation que la recherche de tous les bénéfices matériels qui peuvent en résulter pour le niveau d'instruction.

Il nous faut également préciser que s'il est vraisemblable – il y a de puissants arguments en ce sens – qu'une demande accrue entraînera une plus grande diversité, une meilleure qualité et une réceptivité accrue des institutions et du système, aucun déterminisme logique n'oblige la demande à emprunter pour s'exprimer les mécanismes de choix habituels qui s'appliquent aux produits de base. La présente étude ne part pas du principe qu'il serait intrinsèquement préférable de favoriser les mécanismes de marché ou de quasi-marché dans l'éducation.

Les pays des études de cas sur lesquelles s'appuie la présente publication illustrent la très grande diversité des concepts de la « demande » qui sont en jeu et celle des discours politiques nationaux. La présente étude vise à clarifier des concepts et des relations à l'aide d'éléments d'appréciation, plutôt que de définir précisément une vague notion de demande « pure ». La demande, en somme, est un concept complexe qu'il faut analyser.

Analyse d'un concept complexe

Nous aurons beau regarder, aucune étude ne peut révéler une pure expression de la « demande » isolée de l'« offre » et du contexte. Les souhaits des individus sont étroitement façonnés par l'offre. Et l'offre comme la demande représentent une myriade de variables qui ont leur importance dans l'environnement de l'école et de la vie sociale et économique. De plus, la demande a besoin de canaux pour s'exprimer ; il existe différents mécanismes qui permettent de s'assurer que l'offre et la demande « se rencontrent ». Ces mécanismes ont des incidences différentes – avantages positifs et coûts négatifs.

Pour illustrer l'interaction, nous pouvons établir une distinction entre la demande pour *quelque chose d'existant* par rapport à la demande pour *quelque chose de neuf*. Souvent les personnes expriment leurs demandes par rapport à une infrastructure déjà en place, par exemple en exigeant un enseignement des sciences de meilleure qualité ou des services de santé améliorés dans les écoles. Parfois – plus rarement – la demande exprimée va au-delà de ce qui est déjà en place et exige la création d'une nouvelle infrastructure éducative. Il faut faire preuve de plus d'imagination pour exiger quelque chose qui n'existe pas, ce qui n'est pas le cas lorsque l'on réagit de façon positive ou négative à quelque chose – l'offre – qui existe déjà. C'est aussi pourquoi l'on ne peut considérer le fait de demander aux gens ce qu'ils veulent comme une pure expression de la « demande » car les souhaits sont généralement façonnés par les perceptions de ce qui est possible à un moment donné.

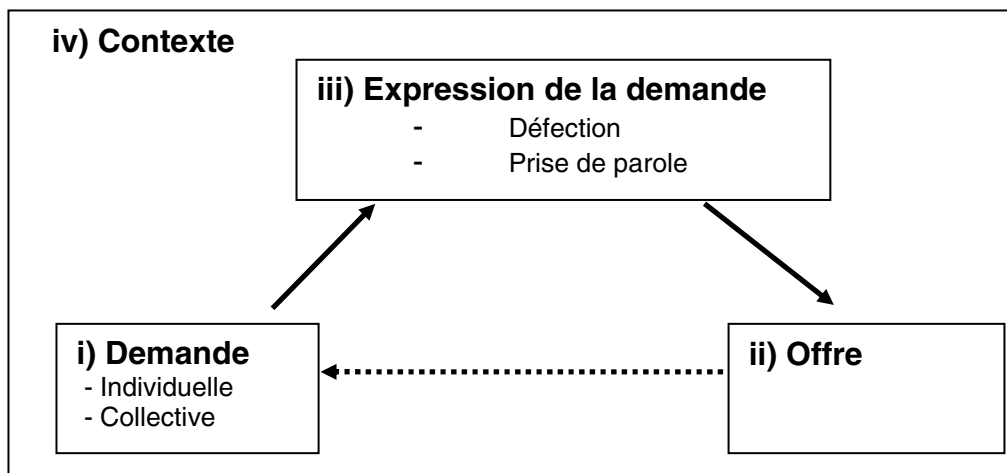
Un schéma simple des distinctions et concepts essentiels favorise notre réflexion sur ce concept à multiples facettes qu'est la « demande », comme le représente la figure 1.1.

L'idée de base qui sous-tend cette figure est que i) la *demande* et ii) l'*offre* sont en interaction, arbitrées par iii) *des mécanismes d'expression de la demande* et influencées par iv) le *contexte* dans lequel l'interaction a lieu. Le fait que les résultats soient façonnés par les influences et tensions réciproques entre ces différents éléments n'enlève pas de sa valeur à la concentration sur l'aspect demande, qui constitue l'orientation générale du présent rapport. Cette orientation générale est particulièrement utile étant donné la quantité d'analyse de la politique éducative qui concerne soit l'*offre* – connaissances de l'enseignant, structures des systèmes scolaires, ressources, etc. – ou le *contexte* social, économique ou politique qui la façonne (l'économie du savoir, la migration, l'inégalité sociale et ainsi de suite). Le fait de s'intéresser à la *demande* et à son expression plus réelle favorise ainsi un schéma d'analyse plus équilibré et plus complet des

politiques au lieu d'un schéma dominé par les variables du système et, dans une moindre mesure, du contexte.

Les éléments de la figure 1.1 – contexte et offre, demande, et expression de la demande – font maintenant l'objet d'un examen dans le cadre de l'analyse de ce groupe de relations. Le chapitre s'achève sur les questions importantes qui ont éclairé la présente étude en rapport avec l'aspect demande du tableau d'ensemble.

Figure 1.1. Analyse de la demande



Contexte changeant et aspect demande

L'intérêt qu'il y a à accorder une plus grande importance à l'aspect demande a beaucoup à voir avec le contexte changeant de l'école, en particulier en ce qui concerne la manière dont cela a modifié la primauté de la tradition de l'école assurée par l'État dominée par l'offre qui a occupé le devant de la scène pendant une grande partie du XX^e siècle. Le fondement traditionnel de l'éducation assurée par l'État était essentiellement politique. Les écoles étaient censées produire des citoyens, en inculquant aux jeunes gens des savoirs canoniques, et notamment en les familiarisant avec les langues nationales et les traditions civiques. La fonction première de l'enseignement public était tutélaire et visait à intégrer les jeunes gens dans l'État en favorisant l'unité civique et l'homogénéité nationale grâce à l'école. Parallèlement à ce fondement politique, l'école publique avait un fondement économique. L'école est ce que les économistes caractérisent comme un bien tutélaire. Contrairement à la plupart des autres biens, la

consommation privée de l'école produit des bénéfices externes qui profitent à la société dans son ensemble. La diffusion générale de l'école entraîne des gains de productivité, de santé publique, et de croissance économique qui améliorent la vie de tous les citoyens, pas seulement de ceux qui vont à l'école.

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, les forces qui animaient le système éducatif traduisaient les efforts déployés par l'État pour améliorer l'offre scolaire, à la fois en démocratisant l'accès et en améliorant la qualité de l'enseignement dispensé. Dans de nombreux pays, le système scolaire public comportait traditionnellement tout un ensemble très diversifié d'orientations possibles, les élèves pouvant accéder à différentes options en fonction de critères d'aptitude ou de capacité comme de race/ethnie ou de sexe. Pour accéder aux débouchés valorisants, notamment l'entrée à l'université, il fallait avoir suivi le parcours d'excellence du système éducatif. L'accès à ces opportunités éducatives dépendait souvent de la réussite à des examens, mais aussi parfois d'autres critères, y compris la race et le sexe.

L'attention exclusive portée à l'offre s'enracinait dans l'adhésion de plus en plus largement répandue à l'idée d'un droit à l'éducation. Dans ce contexte, l'État a non seulement l'obligation de construire des écoles, mais aussi de veiller à ce que les citoyens saisissent les chances de s'éduquer qui leur sont offertes. Acceptant cette responsabilité, les gouvernements du monde entier ont engagé d'énormes ressources dans l'extension et l'amélioration de leur système éducatif public. Avec le temps, le nombre de jeunes gens scolarisés a augmenté régulièrement, des groupes auparavant marginalisés ou exclus (comme les enfants de milieux ruraux, les filles et les handicapés) étant intégrés dans les systèmes scolaires publics classiques. Parallèlement, la durée de scolarisation des enfants et des jeunes gens s'est aussi progressivement allongée. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la grande majorité des jeunes gens passe au moins 12 années à l'école. Au moins 90 % sont scolarisés jusqu'à l'âge de 14 ans ou plus en Belgique, en Espagne, en France, en Islande, au Japon et en République tchèque. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, un enfant de 5 ans peut s'attendre à suivre 17.4 années d'enseignement, si l'on en croit les schémas de scolarisation actuels (OCDE, 2006c). L'insuffisance de l'offre n'en continue pas néanmoins de limiter la scolarisation dans de nombreuses parties du monde.

La demande n'était pas absente de la conception traditionnelle de l'école, mais elle était exprimée en termes d'accès à des opportunités plus nombreuses, de meilleure qualité et de statut plus élevé au sein du système existant, plutôt qu'en termes d'alternatives aux possibilités réglementées proposées par l'État. Initialement, les foyers et les groupes défavorisés ont cherché à améliorer leur position grâce à leur passage par le système

éducatif, tandis que les foyers plus prospères et ambitieux cherchaient à maintenir la leur. Là où la demande scolaire était faible ou absente (en milieu rural et dans certaines communautés religieuses, par exemple), le rôle de l'État consistait traditionnellement à persuader les parents d'envoyer leurs enfants à l'école, ou les y contraindre, ce qui avait des conséquences en termes d'égalité de la répartition des possibilités éducatives.

La question de la demande ne pose pas de problème tant qu'elle est homogène et conforme aux attentes de l'État. Dans des systèmes éducatifs dans lesquels l'État a le monopole de l'offre, la demande s'exprime généralement en des termes directement compatibles avec l'action des pouvoirs publics en faveur de la standardisation et de l'égalisation des chances. Les communautés et les familles réclament de l'État davantage d'écoles et de meilleure qualité pour leurs enfants. Ceux qui se trouvent exclus ou marginalisés peuvent réclamer leur insertion et une meilleure égalité d'accès aux possibilités éducatives. Ces manifestations de la demande sont aisément gérées ; de fait, les gouvernements eux-mêmes cherchent souvent à façonner et à renforcer la demande des familles en éducation. Avec l'augmentation des normes et des attentes concernant les acquis éducatifs minimaux, le succès même de l'action publique en faveur de l'égalité des chances a suscité de nouvelles demandes formulées par les foyers cherchant à s'assurer que leurs propres enfants aient un accès privilégié aux meilleurs écoles et programmes. Dans certains pays, cela a nécessité des investissements stratégiques dans le foncier, ou l'achat d'une éducation privée d'élite. Dans d'autres, la demande scolaire a trouvé un écho dans le système parallèle des boîtes à bac et du tutorat complémentaire, qui prospère en marge du contrôle des pouvoirs publics (Bray, 1999). Le fait que les personnes se donnent du mal pour bénéficier des avantages associés à l'éducation nous amène à nous interroger sur la *raison* pour laquelle la demande d'éducation est aussi soutenue : souvent ça n'est pas pour l'apprentissage en tant que bien mais pour les avantages qui y sont associés. Nous revenons sur cette question plus bas.

Il existe maintenant un nouveau contexte dans lequel la combinaison de l'individualisation, de la diversification et de citoyens de plus en plus critiques a accru les pressions exercées sur l'État pour qu'il offre des services publics plus diversifiés, ce qui a coïncidé avec deux autres développements. Premièrement, selon une opinion de plus en plus répandue, qui touche maintenant l'enseignement primaire et secondaire, dans certains pays plus que dans d'autres cependant, les services publics s'améliorent lorsque leur fourniture est décentralisée et se fait dans un contexte de concurrence. Deuxièmement, les experts en éducation considèrent de plus en plus que le fait de placer la jeune personne au centre du processus d'apprentissage est plus efficace que les approches traditionnelles dans

lesquelles elle ne participe pas mais est plutôt prise en charge. La question politique fondamentale qui se pose désormais est la manière dont les pouvoirs publics devraient réagir à ces nouvelles demandes. À ce jour, leur réaction à la variation de la demande du marché a été au mieux ambivalente.

L'expression de la demande

Ces dernières années, l'enseignement public dans le monde entier a dû faire face à une différenciation croissante des demandes, d'autant moins gérables dans le cadre contraignant du système scolaire traditionnel. Tous les systèmes scolaires considérés pour les besoins de cette étude ont considérablement évolué au cours des dernières décennies, et les parents et les élèves considèrent de plus en plus l'école comme une institution de service qui doit répondre à leurs exigences de clients.

Demande individuelle et collective

Il est utile d'établir une distinction entre les demandes qui émanent de familles individuelles et celles qui sont associées à des groupes et à des collectivités. L'économie de l'éducation a longtemps fonctionné sur la base de la distinction entre la demande individuelle et sociale d'éducation, généralement assimilée à une distinction entre l'individu et la société dans son ensemble (la notion plus large des demandes et intérêts de l'économie, la Nation, etc.). Dans le présent rapport, le sens affecté à la notion de demandes collectives est plus sociologique. Il fait référence à la manière dont la demande peut être formulée par des intérêts et groupes spécifiques, par exemple ceux qui reposent sur la religion, l'appartenance ethnique ou la langue, mais aussi les organisations patronales, les syndicats ou les partis politiques. Leur demande porte sur des actions et pratiques éducatives servant mieux les intérêts de leur groupe.

Au niveau individuel, les parents et les élèves sont devenus plus exigeants, à mesure que le niveau d'instruction s'est élevé et que l'individualisation est devenue plus prononcée. Paludan (2006, p. 84) opère une distinction utile entre « la demande d'optimisation » et « la demande de maximalisation ». La caractéristique essentielle d'une « demande d'optimisation » est que, comme la demande de nourriture d'un individu, qui atteint un stade où le besoin a été satisfait et où rien de plus ne peut être consommé, la personne ne se trouve pas dans une situation meilleure, mais pire. Il oppose ceci à l'apprentissage et à la santé pour lesquels il n'existe pas de plafonds naturels. Le fait de laisser les services publics aborder la demande de cette manière entraîne des dépenses sans fin bien supérieures aux moyens même des pays de l'OCDE les plus prospères. Paludan fait

spécialement référence aux concepts individuels d'« apprentissage » et de « bonne santé » plutôt qu'aux formules sociales destinées à les prendre en charge – « éducation » et « soins de santé ». Il ne fait peut-être aucun doute que nous ne pouvons apprendre trop ou être suffisamment en bonne santé, mais il est certain que nous pouvons passer trop de temps à l'école ou à l'hôpital.

L'analyse réalisée par Fred Hirsch en 1970 est riche d'enseignements en ce qui concerne la question de la limitation de la demande avide d'éducation individuelle, en dehors de la simple rareté des ressources. Il envisageait l'éducation comme un modèle de biens « de standing » ou « collectifs » (à distinguer des biens « matériels »), dont la valeur n'est pas absolue mais dépend aussi de sa consommation ou non par d'autres. Prenons l'exemple de la plage déserte, idyllique lorsqu'une personne en profite seule mais dont la valeur disparaît lorsque tout le monde veut faire la même chose. Substituons par exemple le diplôme d'une université prestigieuse à la « plage déserte » : vivement recherché tant que relativement peu de personnes en sont titulaires mais beaucoup moins intéressant s'il doit figurer sur le curriculum vitae de tout le monde. Le concept de « biens de standing » s'applique particulièrement aux sphères sociales et culturelles, où il existe une offre fixe ; plus cet accès se démocratise plus la frustration du consommateur s'installe. L'application du concept de Hirsch à l'école est évidente – la valeur qu'elle revêt pour l'individu dépend en partie du nombre d'autres personnes qui disposent du même niveau d'instruction, et l'éducation connaît une participation en constante augmentation et un accès de plus en plus large. Cela fait que l'on en demande constamment plus, non pas pour les bénéfices absolus qu'elle apporte mais pour ses bénéfices relatifs. Il peut être souhaitable en général que l'école tienne compte des demandes des individus pour la création de services publics plus démocratiques et efficaces. Mais, étant donné que l'apprentissage n'a pas de plafonds susceptibles de limiter la demande et que l'on demande plus d'éducation dans la quête sans fin d'avantages relatifs, l'école ne peut être « axée sur la demande » de façon illimitée.

De la même façon, la réponse à des demandes collectives peut poser des problèmes. Celles-ci peuvent aller dans le sens du projet éducatif public mais l'expression de nouvelles demandes peut aussi présenter un obstacle sérieux à la réalisation des objectifs éducatifs du système. Dans de nombreux pays, par exemple, la demande pour un enseignement dans les langues locales et l'affirmation des cultures locales dans les programmes peuvent favoriser l'autonomie locale aux dépens du projet de cohésion nationale de l'État. Les demandes de reconnaissance des croyances religieuses et des rituels associés dans les écoles financées par les pouvoirs publics peuvent aliéner les élèves qui n'appartiennent pas à la majorité

religieuse, voire favoriser des fractures entre les groupes confessionnels. Ces demandes nouvelles et diverses peuvent aller à l'encontre des buts tutélaires et de cohésion nationale poursuivis par le système éducatif public, ainsi que des objectifs économiques de l'État (par exemple si les traditions religieuses restreignent l'accès des filles à l'éducation). Nous ne prétendons pas juger la validité des demandes collectives ni déterminer lesquelles devraient être entendues plutôt que d'autres ; nous mettons en évidence les conflits potentiels auxquels une telle diversification de la demande peut donner lieu.

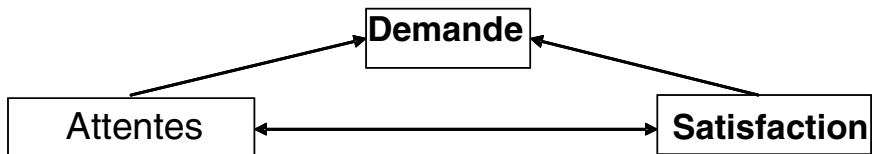
En outre, les aspects individuel et collectif de la demande scolaire peuvent diverger ou se recouper de diverses manières, compliquant d'autant le problème des solutions à y apporter. Par exemple, la demande collective visant à donner le contrôle des écoles locales au pouvoir local peut entrer en conflit avec la demande individuelle des parents qui veulent que leurs enfants aient des possibilités d'éducation qui leur ouvrent des perspectives sociales et économiques. La nature de ce dilemme ne cesse de se révéler : dans le débat sur l'élaboration des politiques de choix éducatif, dans les discussions publiques sur le port du foulard islamique ou d'autres attributs symboliques religieux dans les écoles publiques, dans les controverses sur le contenu des programmes en sciences et en histoire. L'autorité et la légitimité du contrôle exercé par l'État sur le système éducatif ne peuvent plus être considérées comme allant de soi, et l'apparition de demandes diverses signifie que nombre de décisions qui naguère étaient simplement abandonnées à l'État peuvent aujourd'hui être ouvertement contestées. Les demandes individuelles et collectives peuvent entrer en conflit les unes avec les autres lorsque certains individus ou certains groupes poursuivent d'autres intérêts et, par conséquent, présentent d'autres demandes non logiquement combinables dans une même école ou un même système. Les employeurs peuvent avoir d'autres priorités que les parents ; les parents très instruits avoir d'autres priorités que les parents n'ayant pas fait d'études. Cette diversité de la demande peut être grande au point qu'il soit impossible d'y répondre dans le cadre d'un seul et même système public.

Attentes et satisfaction

En ce qui concerne à la fois les notions individuelle et collective de la demande, il est une autre distinction qui aide à comprendre ce qui façonne la demande : *les attentes et la satisfaction* (figure 1.2). Les attentes façonnent de façon décisive les souhaits des individus à l'égard de l'école. Les attentes peuvent se différencier par ce qui est attendu et dans quelle mesure. Les parents par exemple attendent peut-être de l'école qu'elle enseigne à leurs enfants différentes aptitudes ou peut-être comptent-ils sur une qualité supérieure sans s'attendre à des changements dans le programme d'enseignement. Les attitudes exprimées, comme la satisfaction, permettent

de mesurer si les attentes des personnes ont été satisfaites ou non : plus les attentes diffèrent radicalement de la réalité, moins elles seront satisfaites.

Figure 1.2. Demande – attentes et satisfaction



La satisfaction correspond à la fois à la réalité et aux attentes. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les parents plus aisés des classes moyennes sont en général moins satisfaits du système scolaire que les parents plus pauvres, ce qui indique qu'ils ont des attentes plus élevées par rapport à ce qu'il devrait atteindre. Plus les personnes sont proches de l'école – par exemple, les personnes avec des enfants scolarisés par rapport aux employeurs – plus leur satisfaction est grande généralement, leur proximité les fondant à penser que leurs attentes ont été satisfaites. La variable satisfaction est importante car le mécontentement encourage fortement l'action et le changement. Étant donné les tendances contextuelles examinées plus haut, la population a des attentes plus claires que par le passé et est plus exigeante sur la manière dont elles devraient être satisfaites.

L'expression de la demande

Deux mécanismes importants d'expression de la demande sont la *défection* et la *prise de parole* (Hirschman, 1970). Ces concepts ont servi de préceptes d'organisation de base au présent rapport. Ils offrent un moyen précieux de conceptualiser le comportement lorsque les parties prenantes agissent sur leurs demandes pour apporter des changements, que ce soit pour quelque chose de différent ou pour quelque chose de mieux. Les parties prenantes ont donc deux solutions :

- Quitter une institution ou un système pour trouver une autre solution (c'est la défection/le désengagement), ou
- Exprimer leurs inquiétudes et participer à l'évolution de l'intérieur (c'est la prise de parole/la revendication).

Les systèmes scolaires offrent à des degrés différents des possibilités de recourir à chacune d'entre elle.

Il existe tout un éventail de *stratégies de défection* et elles peuvent prendre des visages aussi différents que celui des parents qui choisissent une école privée pour leur enfant ou d'élèves s'absentant d'un cours qu'ils trouvent ennuyeux. Les stratégies de défection peuvent être « horizontales », et consister à rechercher d'autres formes d'éducation ou d'écoles fondées sur d'autres systèmes de croyances. Elles peuvent aussi être « verticales » et consister à rechercher une meilleure qualité, les objectifs et contenus de l'éducation n'étant pas remis en question. Dans les cas les plus extrêmes, la « défection » revient tout simplement à quitter le système scolaire : individuellement ce type de défection peut consister à opter pour des cours particuliers à domicile – peu courant dans la plupart des pays de l'OCDE mais en augmentation dans d'autres – ou l'absentéisme chronique ; collectivement, cela se traduit par la création de nouveaux établissements ou de systèmes scolaires parallèles.

Les *possibilités de prise de parole* sont assurées à travers l'influence politique sur la politique officielle, les manœuvres de couloir et la politique éducative des groupes d'intérêt. Au niveau individuel cela peut se faire via des formes de participation officielle offertes par les conseils d'établissement ou les conseils de parents mais aussi par le biais de contacts plus informels avec les écoles et les enseignants.

La défection comme la protestation peuvent être utilisées collectivement ou individuellement comme le montre le tableau ci-dessous (tableau 1.1). Cela associe la a) dimension individuelle/collective – qui sont les parties prenantes qui expriment la demande ? – et b) leurs stratégies d'expression de la demande – défection ou prise de parole ?

**Tableau 1.1. Dimensions et expressions de la demande
Un tableau des stratégies et des approches**

	DÉFECTION/DÉSENGAGEMENT	REVENDICATION/PRISE DE PAROLE
INDIVIDUELLE	Individus qui choisissent une école ou un programme et en changent, mécanismes de choix du marché, ou individus qui quittent tout simplement le système scolaire au profit de cours particuliers à domicile par exemple.	Parents ou élèves qui participent directement à la prise de décision dans les écoles et qui jouent un rôle important dans le processus d'apprentissage (personnalisation).
COLLECTIVE	Groupes qui créent des écoles – purement privées ou privées mais subventionnées – sur des fondements religieux, ethniques, linguistiques ou pédagogiques.	Influence d'un groupe d'intérêt sur les questions scolaires, par exemple par le biais de la consultation sur le programme d'enseignement, les manœuvres de couloir, la politique des groupes de pression.

L'évolution récente des politiques éducatives laisse deviner le poids croissant du désengagement en même temps qu'une transformation du rôle de la prise de parole. Ces deux tendances posent de sérieux problèmes au système scolaire public national traditionnel, qui suppose la demande essentiellement homogène. Les parents se plaignant des écoles qui ne satisfont pas leurs attentes éducatives, dans un certain nombre de pays la solution des pouvoirs publics à l'insatisfaction a été de leur donner le choix, comme les écoles conventionnées, l'enseignement à domicile, et les écoles privées. Nous examinons ce point en particulier au chapitre 3. L'évolution de la politique éducative dans le sens du choix reflète un recours croissant au marché en guise de stratégie de résolution des problèmes de politique publique et illustre bien l'importance croissante des attitudes de « défection » dans le système éducatif.

Mais l'évolution des systèmes éducatifs vers des systèmes plus diversifiés et plus ouverts au choix a aussi un coût. La décision, par exemple, prise par certains foyers, de quitter certaines écoles ou certaines circonscriptions éducatives, peut entraîner une réduction de la gamme ou une baisse de la qualité des possibilités éducatives offertes aux élèves qui y restent (Fuller, Elmore et Orfield, 1996). De plus, comme Hirschman l'avancé, ce sont généralement les clients qui accordent le plus d'importance à la qualité qui se désengageront du système, ce qui signifie que le système ne conserve que les éléments pour qui la qualité est moins importante et qui sont les moins critiques à son égard. L'absence de critique et (éventuellement) de revendications constructives réduit d'autant les possibilités d'amélioration institutionnelle. Enfin, un recours croissant au marché pourrait entraîner une diminution de *l'équité* des systèmes scolaires. Les parents très instruits et ayant un revenu supérieur sont plus susceptibles de choisir les écoles qu'ils considèrent les meilleures pour leurs enfants, et ils ont davantage les moyens de payer les frais de scolarité d'écoles qui, par exemple, disposent de meilleurs équipements ou proposent de meilleures activités hors programme. À la longue, cela peut conduire au regroupement d'enfants issus de familles riches et très instruites dans certaines écoles et ceux de parents moins aisés et d'un niveau d'instruction inférieur dans d'autres.

Le fait de ne pas proposer de choix (ni de possibilités de désengagement) est également problématique. Faute de possibilités de défection, les parents et les élèves n'ont pas le pouvoir d'appuyer leur revendication – la menace de défection peut crédibiliser une revendication exprimée avec force. Il faut que la défection et la revendication existent dans une sorte d'équilibre effectif. Au lieu de partir au moindre signe de mécontentement, les parents soucieux de qualité doivent rester dans leur école et entreprendre des actions pour l'améliorer – dans l'analyse de

Hirschman, il leur faut la *loyauté*. Il soutient que c'est la loyauté qui empêche les consommateurs de recourir immédiatement à la défection, en utilisant la menace de défection comme une stratégie directe d'amélioration du produit ou de l'organisation qui leur tient à cœur. Toutefois, la création de marchés de l'éducation comporte aussi des risques potentiels à cet égard : une hausse du consumérisme pourrait s'accompagner d'un déclin de la loyauté.

Selon Hirschman, l'équilibre optimal entre défection et prise de parole n'en demeure pas moins vague. Les dirigeants d'organisations ont un intérêt à court terme à maintenir leur propre liberté de mouvement et par conséquent à minimiser le recours à la défection et à la prise de parole. En ce qui concerne les consommateurs ou les membres d'une organisation, Hirschman conclut que l'on néglige généralement de plus en plus la solution utilisée. « À partir du moment où les membres ont une légère préférence pour la prise de parole par rapport à la défection par exemple, cela déclenche un mouvement cumulatif qui fait que la défection présente moins d'intérêt et apparaît plus inconcevable que jamais. De ce fait la prise de parole sera de plus en plus utilisée par les membres au moment même où les dirigeants font tout ce qu'ils peuvent pour y être moins vulnérables » (1970, p. 125). Cela donne à penser que des mécanismes de prise de parole ou des mécanismes de défection domineront à un moment donné, mais que l'évolution de l'un vers l'autre ou un bouleversement soudain provoqué par l'autre peut être très efficace. En ce qui concerne les écoles, cela donne à penser qu'il n'y aura jamais d'équilibre idéal durable entre la prise de parole et la défection. Il faut pouvoir recourir à chacune d'elle et chacune peut être utilisée en remplacement de l'autre.

Observations finales

La demande est rapidement devenue une partie importante du discours sur la réforme éducative dans le monde entier. C'est un concept controversé. Pour certains il est associé aux préceptes de la nouvelle gestion publique – un rôle accru pour les clients et les marchés, voire la privatisation – qui vont à l'encontre des traditions sociales et humanistes de l'éducation consistant à promouvoir l'équité, à cultiver l'humanité et à soutenir les communautés locales. Tous ces sens trouvent un écho dans le vaste concept de la « demande », qu'il s'agisse de chercher à améliorer les services publics via les pressions exercées par les quasi-marchés ou d'améliorer la participation et des formes actives d'enseignement et d'apprentissage personnalisé. Le fait que le renforcement du rôle de la demande occupe une place de tout premier plan dans les débats sur la réforme de nombreux pays de l'OCDE, alors qu'il s'agit d'un concept élastique aussi vaste, requiert une clarification

systématique du concept comme des éléments d'appréciation empiriques connexes. D'où la valeur de l'étude du présent volume.

Le point de départ a consisté à clarifier la manière dont la demande peut être exprimée (défection et prise de parole) et les incidences potentielles qu'un système plus axé sur la demande peut avoir sur des questions essentielles telles que la qualité et l'équité. La demande est ainsi comprise comme un concept à multiples facettes qui n'a pas encore été exploré à fonds. Les dimensions de défection et de prise de parole aux niveaux collectif et individuel ont été présentées dans le présent chapitre. Ces différents niveaux et expressions de la demande interagissent de manières complexes. Par exemple, les demandes de types spéciaux d'enseignement formulées par des groupes sociétaux spécifiques (revendication collective) débouchent sur la diversité qui permet aux individus de choisir.

Le fait de mieux comprendre les mécanismes d'expression de la demande et leurs interactions n'est pas seulement utile en soi mais permet également de mettre l'accent sur les résultats générés par l'application de ces mécanismes au niveau des écoles et du système scolaire. Une fois encore les relations sont complexes. Une revendication plus forte peut pousser les écoles à assurer un enseignement adapté et de qualité élevée ; elle pourrait aussi être un moyen pour les parents privilégiés – qui ont plus d'influence et une idée plus précise de leurs demandes – d'influer sur la prise de décision de l'école en faveur de leurs propres enfants. D'où l'utilité d'étayer les possibilités théoriques à l'aide d'éléments d'appréciation. Les chapitres suivants étudient ces questions en s'inspirant des résultats des études de cas nationales, à l'aide du schéma mis au point dans le présent chapitre pour organiser l'analyse et le débat.

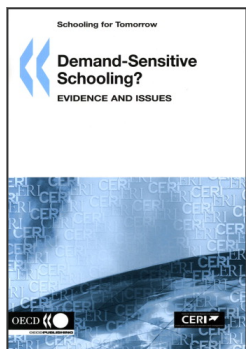
Références

- Bransford, J.D., A.L. Brown et R. Cocking (éd.) (1999), *How People Learn: Brain, Mind, Experience and School*, National Academy Press, Washington, États-Unis.
- Bray, M. (1999), *The Shadow Education System: Private Tutoring and Its Implications for Planners*. UNESCO.
- Deci, E.L., R.U. Vallerand, L.G. Pelletier et R.M. Ryan (1991), « Motivation and Education: The Self-Determination Perspective », *Educational Psychologist*, vol. 26 (3–4), pp. 325–346.
- Fuller, B., R.F. Elmore et G. Orfield (1996), *Who Chooses, Who Loses? Culture, Institutions, and the Unequal Effects of School Choice*, Teachers College.
- Hirsch, D. (2002), « What Works in Innovation in Education, School: A Choice of Directions », document de travail du CERI, OCDE/CERI.
- Hirsch, F. (1977), *The Social Limits to Growth*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard, États-Unis.
- OCDE (2006a), *Personnaliser l'enseignement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Repenser l'enseignement : Des scénarios pour agir*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE – édition 2006*, OCDE, Paris.
- Paludan, J.P. (2006), « L'apprentissage personnalisé à l'horizon 2025 », *Personnaliser l'enseignement*, OCDE, Paris, chapitre 6.
- Plank, D. (2005), *Understanding the Demand for Schooling*, rapport à l'OCDE.

Table des matières

Résumé.....	9
Chapitre 1. EXAMINER LE CONCEPT DE LA DEMANDE.....	17
Introduction.....	17
Différentes significations de la « demande »	18
Analyse d'un concept complexe	21
Observations finales.....	31
Références.....	33
Chapitre 2. PERCEPTIONS DU SYSTÈME SCOLAIRE PAR LE PUBLIC ET LES PARENTS.....	35
Le système scolaire aux yeux du public.....	36
Attentes des parents à l'égard de l'enseignement scolaire	43
Satisfaction des parents à l'égard de l'école	49
Débat général	56
Références.....	60
Chapitre 3. CHOIX DES PARENTS ET DIVERSITÉ DE L'OFFRE.....	63
Les politiques scolaires et la possibilité de choisir.....	64
Promouvoir la diversité	68
La diversité résultant de la demande collective	71
La diversité à travers d'autres formes d'écoles.....	77
Débat général	87
Références.....	91
Chapitre 4. « PRISE DE PAROLE » DES PARENTS ET DE LA COLLECTIVITÉ DANS LES ÉCOLES.....	93
L'exercice officiel du droit d'expression des parents dans les écoles.....	95
Perceptions, tendances et problèmes concernant la participation des parents à la gouvernance des écoles	98
L'exercice plus généralisé du droit d'expression des parties prenantes et le programme d'études.....	106
Débat général	108
Références.....	112

Chapitre 5. QUE DISENT LES ÉLÈVES ?	115
La situation internationale générale	116
Quelles sont les attentes des jeunes gens à l'égard de l'école et quel est leur niveau de satisfaction ?	119
Facteurs éducatifs qui, selon les élèves, influent sur leurs attitudes	129
L'expression des élèves	133
Débat général	137
Références.....	140
Chapitre 6. LA DIMENSION DE LA DEMANDE : QUESTIONS ET ORIENTATIONS FINALES.....	143
Introduction.....	143
Quelques questions qui se sont dégagées.....	144
La demande et les analyses connexes du projet intitulé « L'école de demain »	150
L'état des connaissances et les questions pouvant faire l'objet de recherches futures..	154
Références.....	157
 Annexe : Plan des questions à traiter dans le rapport national.....	 159



Extrait de :
Demand-Sensitive Schooling?
Evidence and Issues

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264028418-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Examiner le concept de la demande », dans *Demand-Sensitive Schooling? : Evidence and Issues*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264028432-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.