



FUNDP
The University of Namur

Faculty of Economics,
Social Science &
Management

www.fundp.ac.be/facultes/eco

Cahiers de recherche

Série Politique Economique

N°34 - 2008/13

Enseignement francophone. On peut faire mieux, mais comment ?

Robert Deschamps

Novembre 2008



Centre de recherches en Economie Régionale
et Politique Economique

Document téléchargeable sur www.fundp.ac.be/cerpe
Contact : cerpe@fundp.ac.be

Enseignement francophone. On peut faire mieux, mais comment?

Robert Deschamps
Professeur aux Facultés Universitaires de Namur
Novembre 2008

Abstract

Les enjeux de l'enseignement sont considérables, tant pour l'épanouissement personnel des jeunes que comme préparation à leur intégration dans la vie en société.

Au vu d'études internationales, l'enseignement en Communauté française est relativement peu performant. Il est cependant plutôt bien financé, et le taux d'encadrement est élevé dans l'enseignement obligatoire.

Il importe par conséquent de revoir l'organisation de notre enseignement. Plusieurs pistes sont proposées ici, basées sur quelques principes: évaluation, décloisonnement, liberté et responsabilisation des écoles et des enseignants, responsabilisation des élèves et des parents. La question de la pénurie d'enseignants est aussi abordée, de même que celle de la régionalisation de notre enseignement.

1. Introduction

Les enjeux de l'enseignement sont considérables. Tout d'abord, il contribue à l'épanouissement personnel des jeunes (en les aidant, notamment, à mieux comprendre le monde et à apprendre à vivre en société). Il les prépare ainsi à trouver leur place et leur rôle dans la Société, y compris par le travail. Il participe ainsi au développement de l'emploi, de l'activité économique et du bien-être.

Le premier point est assez évident: que serions-nous, cher lecteur, si nous n'avions pas été à l'école?

Quant à la contribution de l'enseignement à l'emploi et au développement économique, les analyses des économistes sont convergentes: l'enseignement (et plus particulièrement l'enseignement supérieur dans les pays industrialisés) et la recherche (fondamentale et appliquée) constituent les principaux facteurs de croissance durable. Par exemple, le rapport Sapir (du nom de son président André SAPIR) réalisé pour la Communauté européenne met ces deux facteurs en évidence dans le développement de l'emploi et de la croissance durable en Europe. Autre exemple: se situant dans cette même perspective, la Chine et l'Inde ont accru fortement leurs dépenses dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche. En ce qui concerne la Wallonie, si les performances de notre enseignement ne sont pas améliorées, la dynamique du Plan Marshall va s'étouffer rapidement par manque de travailleurs suffisamment qualifiés. Et malheureusement, ce Plan n'intègre pas l'enseignement.

L'enseignement constitue, à juste titre, la principale compétence des Communautés et Régions en Belgique fédérale: avec la recherche fondamentale, il représente près de 40 % des dépenses de l'ensemble des Communautés et Régions. Il est primordial que les citoyens participent, par l'impôt, à son financement. Il est tout aussi légitime dans une démocratie que nous nous demandions si les moyens qui lui sont consacrés sont suffisants et bien utilisés, compte tenu de ses finalités, et le cas échéant s'il n'y a pas lieu de les utiliser autrement. L'organisation de notre système d'enseignement est l'affaire de tous les citoyens, et pas seulement de quelques décideurs.

Comme on le constatera, l'enseignement, qui devrait être notre point fort est devenu chez nous un problème majeur.

Nous examinerons tout d'abord les ressources financières et humaines dont dispose l'enseignement francophone. Sont-elles faibles? Qu'en est-il depuis le refinancement décidé en 2001? Des comparaisons intercommunautaire et internationales nous aiderons à éclairer ces questions.

Les constats sont fort éloignés du message ressassé chaque jour d'un enseignement mal financé et insuffisamment encadré. Quant aux performances mesurées dans des études internationales⁽¹⁾, elles ne sont pas à la hauteur des moyens consacrés à l'enseignement.

Il importe par conséquent de modifier l'organisation de notre enseignement, et non pas de continuer à faire plus de ce qui ne marche pas bien. Plusieurs pistes sont proposées ici, basées sur quelques principes: évaluation, décloisonnement, liberté et responsabilisation des écoles, responsabilisation des élèves et des parents; la question de la pénurie d'enseignants sera aussi abordée, de même que celle de la régionalisation de notre enseignement.

2. Moyens budgétaires et en personnel de l'enseignement : quelques constats.

Nous présentons brièvement ici quelques constats. Ceux relatifs au financement de l'enseignement sont présentés en détail dans le cahier de recherche: «Financement et dépenses d'enseignement et de recherche fondamentale en Belgique – Evolutions et comparaisons communautaires»⁽²⁾.

2.1. Dépenses publiques d'enseignement

En 2001, après la période d'austérité de 1996-1999, les dépenses publiques d'enseignement obligatoire par élève-étudiant étaient encore légèrement supérieures, en Communauté française à celles de la Communauté flamande; pour l'enseignement supérieur, elles y étaient de 12 % inférieures.

Ce n'est que par la suite, à partir de 2004, que les dépenses publiques par élève-étudiant sont devenues supérieures en Communauté flamande à celles de la Communauté française: différence de 5% dans l'enseignement obligatoire et de 15 % dans l'enseignement supérieur.

Le refinancement des Communautés a débuté en 2002. Pour la Communauté française, il s'élève à environ 630 millions en 2008. Sur la période 2001-2008, les dépenses globales d'enseignement de la Communauté française (Chapitre III du budget) ont crû de 1 200 millions, soit près du double du refinancement. La volonté légitime de refinancer la Communauté française et son enseignement en 2001 semble avoir induit des revendications de dépenses supplémentaires allant bien au-delà du refinancement obtenu.

L'OCDE(1) publie chaque année des comparaisons internationales des dépenses de l'enseignement. Les dernières comparaisons portent sur 2004. L'indicateur le plus pertinent est le rapport entre les dépenses publiques d'enseignement et le Produit Intérieur Brut puisqu'il représente l'effort financier que fait une Société pour son enseignement via les impôts qui y sont affectés. L'OCDE ne publie que des chiffres par pays (5,8 % pour la Belgique). Comme nous avons calculé les dépenses publiques d'enseignement par Communauté pour 2004, et que nous disposons du PIB des deux Communautés, il est possible de calculer le rapport OCDE pour les Communautés française et flamande. Il en ressort que la part des dépenses publiques d'enseignement dans le PIB en Communauté française, un peu plus de 6 % (contre moins de 5,7 % en Flandre), est supérieure à celle de tous les pays industrialisés à l'exception du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède. On ne peut donc pas reprocher à nos concitoyens de trop peu financer, via l'impôt, leur

enseignement; on ne peut pas non plus reprocher aux décideurs politiques d'affecter dans les budgets trop peu de moyens à l'enseignement.

Notons enfin que, depuis la défédéralisation de l'enseignement, plus précisément de 1991 à 2007, les dépenses publiques par élève-étudiant ont crû en termes réels de 9,4 % dans l'enseignement obligatoire et ont diminué en termes réels de 17,9 % dans le supérieur; il s'agit là d'un changement structurel important dans la répartition du budget de l'enseignement entre niveaux.

2.2. Encadrement

Le taux d'encadrement (rapport enseignants/élèves) dans le primaire est en Communauté française nettement plus favorable que la moyenne européenne. Dans le secondaire, il est plus favorable que dans tous les pays à l'exception de la Grèce, et probablement du Luxembourg et du Portugal. Il est, de ce fait, paradoxal que nous souffrions d'une pénurie d'enseignants.

Bien sûr, comme dans tous les pays, tous les enseignants ne sont pas en classe. Une partie d'entre eux n'est pas en fonction mais en disponibilité. Environ 10 % du personnel enseignant et de direction sont en disponibilité en Communauté française, dont les $\frac{3}{4}$ en DPPR, c'est-à-dire en disponibilité de fin de carrière à partir de 55 ans (il y en a beaucoup moins en Flandre où cet âge est de 58 ans). Les autres enseignants en disponibilité (1/4) comprennent notamment les personnes en congé de maladie, accident ou maternité. Nous reviendrons sur le régime des DPPR qui est fort coûteux pour la Communauté française (de l'ordre de 70 à 80 millions par an) et contribue largement à la pénurie d'enseignants, et en particulier d'enseignants expérimentés.

2.3. Répartition des dépenses publiques d'enseignement entre salaires, fonctionnement, capital.

Les dépenses publiques à destination des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire se répartissent entre salaires, dépenses de fonctionnement et dépenses de capital (bâtiments). La part des dépenses salariales dans le total, est, en Belgique, parmi les plus élevées des pays industrialisés. Nos dépenses de fonctionnement sont plutôt faibles, et nous dépensons une part nettement plus faible qu'ailleurs pour les bâtiments. Il n'est donc pas surprenant que l'état des bâtiments soit préoccupant ni que les directeurs et enseignants se plaignent de la maigreur des budgets finançant les dépenses courantes dans les écoles.

On peut raisonnablement tirer une conclusion de ces comparaisons internationales et avec la Flandre: même dans une année «creuse» comme 2001, notre enseignement ne souffre en tout cas pas d'une insuffisance de moyens financiers, ni d'un nombre trop faible d'enseignants. Si problèmes il y a, ce n'est pas là qu'il faut en chercher la cause ni non plus le remède.

3. Performances de notre enseignement

Nous avons mesuré les moyens, budgétaires et humains, de notre enseignement : par comparaison avec la Flandre et les autres pays industrialisés, ils sont relativement importants.

Nous avons aussi pu constater que le refinancement de la Communauté française a donné lieu à une hausse plus rapide des dépenses d'enseignement, depuis 2001.

Malgré le niveau et la hausse de ces moyens, les performances ne sont pas brillantes : comme l'ont montré les enquêtes PISA, nous nous classons plutôt mal par rapport aux autres pays industrialisés, et généralement loin derrière la Flandre, en ce qui concerne la maîtrise de la langue maternelle, des mathématiques et des sciences à 15-16 ans. Il s'agit bien sûr de moyennes et beaucoup d'élèves se classent au-dessus, mais c'est vrai aussi pour les autres pays. De plus, l'inégalité est plus forte chez nous.

Quant au pourcentage de personnes qui ont un diplôme d'enseignement secondaire supérieur, quelle que soit la tranche d'âge, nous sommes dépassés par une dizaine de pays industrialisés, dont tous nos voisins.

Beaucoup de moyens et de trop faibles résultats: il y a un problème! Les performances ne sont pas à la hauteur des moyens investis.

Que faire face à ces constats?

Le message ressassé de jour en jour est pourtant que notre enseignement souffre d'une insuffisance de moyens et est de ce fait soumis à l'austérité. De tous côtés, on réclame des moyens supplémentaires, humains et financiers, ce qui laisse supposer que tout irait mieux avec plus de ressources, sans qu'il soit besoin de modifier l'organisation de notre système d'enseignement.

On n'améliorera pas la situation en continuant à dépenser plus là où les demandes se font les plus pressantes, sans changer le mode de fonctionnement actuel. Ce n'est pas en faisant plus de ce qui ne marche pas bien que les choses iront mieux.

Les enseignants ne sont pas en cause. Ils travaillent comme ils peuvent à l'intérieur d'un système dont ils perçoivent les dysfonctionnements, mais qu'ils sont malheureusement impuissants à changer.

La question centrale est celle de l'organisation de notre système d'enseignement qui souffre de nombreux cloisonnements, de rigidités et de comportements corporatistes; tout ceci l'empêche d'évoluer et d'être aussi performant qu'ailleurs.

4. Comment améliorer le fonctionnement de notre enseignement? **Quelques pistes.**

Il nous faut changer de méthode dans le pilotage de l'enseignement, et mettre en place des incitants à l'égard des différents acteurs.

On commence par citer ici les conclusions de quelques études portant sur l'enseignement dans différents pays.

Ensuite, plusieurs pistes seront évoquées. Elles se basent sur les principes suivants: évaluation, décloisonnement, liberté et responsabilisation des écoles, responsabilisation des élèves et des parents; la question de la pénurie d'enseignants sera aussi abordée, de même que celle de la régionalisation de notre enseignement.

4.1. Conclusions de quelques études

- D'une étude de l'OCDE relative à l'enseignement secondaire, il ressort que dans les pays où il y a systématiquement des leçons et des devoirs corrigés, la performance scolaire des élèves est améliorée dans les comparaisons internationales, et l'effet du handicap socioculturel des élèves est diminué. L'explication en est que les enfants de milieux défavorisés n'ont pas chez eux un environnement culturellement stimulant, mais que leur travail scolaire à domicile permet de compenser en partie ce handicap.
- La Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation de l'U.H.M. a étudié la question suivante: pourquoi des enfants qui connaissent des handicaps sociaux, culturels, familiaux, économiques – ce qui porte à croire qu'ils vont sans doute échouer -, réussissent-ils voire réussissent-ils bien à l'école? Deux points communs ressortent de ces analyses de situations individuelles: les parents sont convaincus que l'école c'est important pour leur enfant (même s'ils ne comprennent pas tout ce que l'enfant étudie) et il y a à la maison en endroit calme où l'enfant étudie et fait ses devoirs.
- La province d'Alberta (Canada) et la ville de Chicago (U.S.A.), pour citer deux exemples fort différents, ont élargi il y a une dizaine d'années l'autonomie de gestion des écoles en leur accordant plus de liberté quant à l'allocation de leurs moyens financiers et de leur personnel enseignant. D'un côté comme de l'autre, la performance des élèves s'est améliorée dans les classements nationaux.
- A l'occasion de la dernière étude PISA (2008) portant sur les performances de l'enseignement secondaire dans les pays industrialisés, l'OCDE a confié au consultant McKinsey⁽³⁾ le soin d'étudier la question suivante: qu'ont en commun les pays qui sont les plus performants ou qui améliorent leur position dans le classement?

Les résultats sont frappants. Ce n'est pas qu'on y dépense plus pour l'enseignement (en % du P.I.B.), ni que les salaires des enseignants soient plus élevés, ni que le taux d'encadrement soit plus favorable. Par contre, trois points sont mis en évidence: on recrute comme enseignants les meilleurs candidats, ceux qui sont engagés sont accompagnés par

des seniors et aidés à améliorer leur enseignement, et enfin on ne laisse aucun élève décrocher et on intervient rapidement auprès de ceux qui connaissent des difficultés.

On comprend aisément, pour que ceci soit possible, que l'école doit disposer d'une large autonomie quant à l'affectation du temps des enseignants.

Ces quelques observations devraient nous faire réfléchir. On ne peut bien sûr pas «copier» le système en vigueur dans un autre pays, mais on peut s'en inspirer. Les méthodes qui ont fait leurs preuves dans des pays fort différents les uns des autres pourraient plus sûrement améliorer les résultats de notre enseignement que la poursuite de notre façon actuelle de fonctionner dont on connaît le coût et les résultats.

C'est dans cet esprit que quelques pistes sont évoquées ici, sans aucune prétention de constituer une recette miracle, mais avec la conviction, fondée sur de nombreuses observations et bien des analyses, qu'elles ouvrent des possibilités plus prometteuses que la voie actuelle.

4.2. Une culture de l'évaluation

En l'absence d'évaluations explicites, ce sont les rumeurs qui en tiennent lieu; la longueur des files d'inscription devant les écoles, la présence ou l'absence à cette occasion d'équipes de T.V., ..., établissent le classement des écoles! Quand informations il y a, elles sont partagées très inégalement et sont utilisées par une minorité privilégiée.

Il convient de développer dans notre enseignement, et à tous les niveaux, une *culture de l'évaluation*. On en est loin au vu des réactions suscitées chez nous par les résultats de comparaisons internationales en matières de maîtrise de la langue maternelle, des mathématiques et des sciences; les résultats de l'évaluation d'un système ne sont pas à interpréter comme une mise en cause des personnes et de leur conscience professionnelle. L'évaluation est un enjeu décisif si l'on veut améliorer les performances de notre enseignement. Les évaluations doivent être à la fois internes et externes. Elles permettent aux acteurs de l'enseignement, et en particulier aux enseignants et aux directeurs, de se faire une idée plus précise du niveau et surtout des progrès de leurs élèves. Malgré les difficultés, la mise en place systématique d'une pratique de l'évaluation est réalisable⁽⁴⁾. Elle pourrait être coordonnée par un *observatoire de l'enseignement* qui concevrait et analyserait des bases de données sur la performance et l'efficacité des différents établissements ainsi que du système d'enseignement dans son ensemble. Cet observatoire fonctionnerait en collaboration étroite avec les administrations concernées ainsi que le monde de la recherche; il aurait un rôle complémentaire à celui du Conseil de l'éducation et de la formation qui réunit les principaux acteurs de l'enseignement.

L'ensemble des élèves devraient en tout cas être évalués de façon externe, et suivant les mêmes critères dans l'ensemble de la Communauté française, à deux reprises: au cours de la 6^{ème} primaire (avant la période des inscriptions, on y reviendra) et en fin de 4^e secondaire, où les questions différencieraient bien entendu selon la filière suivie. Ces évaluations permettraient

notamment aux écoles et aux enseignants de situer leur niveau d'exigence par rapport à la moyenne et d'estimer la progression de leurs élèves pendant les 4 premières années du secondaire. Il faut éviter d'introduire dans ces évaluations des questions sur le milieu social des élèves: elles ne feraient qu'inciter au fatalisme les élèves de milieu modeste qui auraient été peu performants.

4.3. Réduire les cloisonnements

Notre enseignement souffre de nombreux *cloisonnements*: entre les quatre réseaux (Communauté, Provinces, Communes, libre subventionné), entre disciplines proches, entre écoles, cloisonnements renforcés par la diversité des statuts des enseignants. Ces cloisonnements ne se justifient pas tous; ils sont sources de dysfonctionnements, de coûts inutiles, de doubles emplois entraînant à la fois des enseignants en surnombre à certains endroits et des pénuries à d'autres, mais ils résistent aux volontés de réforme. Un exemple est l'échec du plan Di Rupo – Busquin de 1993 qui visait à regrouper et spécialiser les trois réseaux de la Communauté, des provinces et des communes. Une réduction, même faible, des cloisonnements améliorerait l'efficacité de notre enseignement.

Le regroupement des trois réseaux officiels devrait constituer le point central du décroisement, mais celui-ci ne devrait pas se limiter aux réseaux officiels. La politique de la Communauté Germanophone, caractérisée par une coopération entre les réseaux officiels et libre en matière d'enseignement, est intéressante à cet égard.

La combinaison des cloisonnements et du grand nombre d'options dans l'enseignement secondaire rénové fait que le taux d'encadrement (nombre de personnes rémunérées par élève) y est de plus de 40 % supérieur à celui des pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas).

4.4. Plus de liberté et de responsabilité pour les écoles et les enseignants

Notre enseignement, surtout aux niveaux du fondamental et du secondaire, est très centralisé, laissant peu de liberté et de responsabilité aux enseignants et aux directeurs. Il est fondamental de réorganiser l'enseignement, au moins au niveau du secondaire, sur base d'une importante *autonomie de gestion des établissements d'enseignement*. Cette autonomie porterait sur la pédagogie : l'école aurait plus de liberté pour concevoir et réaliser des projets pédagogiques. Du point de vue budgétaire, elle porterait sur l'allocation des moyens financiers attribués (masse salariale et fonctionnement). L'école n'aurait pas la possibilité de se financer librement, et son budget serait vérifié par un réviseur d'entreprise.

Le principe de base est que le Ministre fixe des objectifs, mette en place des incitants à l'intention des écoles et évalue ex post, au lieu de procéder par directives détaillées qui brident les initiatives.

La plupart des enseignants de l'enseignement obligatoire sont diplômés de l'enseignement supérieur. Dans une entreprise, ils seraient des cadres. Il convient de valoriser leur potentiel de créativité et de leur faire confiance en leur accordant plus de liberté, mais aussi plus de

responsabilités. L'exemple d'autres pays montre que cette approche est porteuse de plus de qualité pour l'enseignement.

- L'autonomie devrait porter sur l'arbitrage entre les ressources destinées aux heures de cours et à d'autres activités. Par exemple, l'école pourrait supprimer jusqu'à 5 % de ses heures de cours et utiliser le temps-enseignant ou le budget (coût salarial) équivalent à d'autres activités comme l'accompagnement d'élèves en difficulté, le soutien aux jeunes enseignants, les dépenses de fonctionnement liées à l'enseignement, la mise au point de méthodes adaptées au public de l'école, l'accompagnement et la préparation des examens de passage de fin août, ... Les enseignants ne devraient pas tous être tenus à donner le même nombre d'heures de cours. Comme dans les pays où ils ont à prester un nombre global d'heures de travail (environ 1 650 heures par an en général), d'autres activités seraient à prendre en charge. Les enseignants les plus expérimentés, en particulier ceux de plus de 55 ans, sont sans doute les mieux à même d'accompagner les élèves en difficulté et de conseiller les nouveaux enseignants. L'école ne «perdrait» pas si elle supprime des cours à option suivis par un petit nombre d'élèves, mais pourrait affecter autrement les ressources humaines ou l'équivalent coût salarial correspondant.
- La Communauté française a comme objectif d'introduire plus de mixité sociale dans les écoles. Une méthode radicalement différente du décret mixité actuel ou des files d'attente devrait être mise en œuvre en incitant les écoles plutôt qu'en les contraignant.

Un exemple est donné ici à titre illustratif. Il faudrait évidemment être plus nuancé et plus explicite, et sans doute intégrer des critères sociaux ou le fait qu'un élève n'a pas le français comme langue maternelle. L'illustration ci-dessous se fait à coût global inchangé pour l'enseignement secondaire: ce que certaines écoles perdraient serait gagné par d'autres.

Suite à l'évaluation intervenant en sixième primaire, on distinguerait les élèves «forts», par exemple ceux qui ont plus de 60 % et n'ont jamais doublé, et les «faibles», qui ont moins de 60 % et ont doublé au moins une fois (plus des critères sociaux ou linguistiques, voir ci-dessus). Les premiers auront vraisemblablement moins besoin que les seconds d'encadrement dans le secondaire; le handicap socioculturel fera qu'il y aura relativement plus d'enfants de milieux défavorisés dans le second groupe.

Une école secondaire qui inscrit un élève «fort» reçoit par élève 25 % d'encadrement et de budget de fonctionnement en moins que si elle inscrit un élève «faible», ce qui est logique puisque le second nécessite plus d'accompagnement scolaire. Ainsi, les écoles sont incitées à inscrire des élèves «faibles», plus présents dans les milieux défavorisés, car elle aura droit à plus d'enseignants et à plus de moyens financiers. Si elle refuse, elle sera à juste titre pénalisée sur ces deux points.

- L'évaluation externe réalisée en quatrième année du secondaire permettra d'estimer la valeur ajoutée que l'école secondaire a apportée à un élève: s'il est passé de 55 % en sixième primaire à 70 % quatre ans après, l'école lui a apporté une valeur ajoutée de 15 %; s'il est passé de 75 % à 80 %, la contribution de l'école n'est que de 5 %. La première école est plus performante car elle apporte plus de valeur ajoutée. Pourquoi ne pas attribuer un

label aux écoles qui, sur l'ensemble de leurs élèves, apportent plus de valeur ajoutée? Ce ne sera pas les écoles sélectives à l'admission en première secondaire, mais celle qui auront le plus fait progresser leurs élèves, quel que soit leur niveau de départ.

4.5. Responsabiliser les élèves et les parents

On doit considérer les élèves et leurs parents comme des acteurs responsables dans l'enseignement et non comme des éléments passifs. Les responsabiliser est une marque de respect et de confiance et ne peut pas être vu ou présenté comme une culpabilisation ou un ostracisme.

Les jeunes ne doivent pas être infantilisés. On sait qu'ils admirent les sportifs, artistes et scientifiques de haut niveau. Comment ceux-ci y sont-ils arrivés sinon en ayant acquis le sens et le goût de l'effort? Les jeunes apprécient cela; respectons-les en les y encourageant.

- Nous avons vu que des leçons ou des devoirs corrigés améliorent la réussite des élèves, et compensent en partie le handicap socioculturel ou familial. C'est sans doute une pratique d'apprentissage personnel à laquelle il convient d'accorder plus d'importance.
- Pourquoi ne pas réhabiliter les examens de passage fin août pour les élèves qui sont «trop court» en juin plutôt que miser sur les procédures de recours fin juin? Un encadrement est bien sûr nécessaire pour préparer ces examens; on l'a évoqué ci-dessus.
- Trop de jeunes, y compris en primaire, sont absents de l'école, et leurs parents ne les poussent pas à une présence scolaire régulière. C'est irresponsable de la part de ceux-ci quand on pense au handicap qui se creuse pour leurs enfants. Pourquoi ne pas responsabiliser ces parents en les pénalisant financièrement? Les allocations familiales ne constituent pas des revenus pour les parents, mais existent pour permettre le développement des enfants, en ce compris par leur présence à l'école.

4.6. Pénurie d'enseignants

Une difficulté que connaît actuellement la Communauté française est la pénurie d'enseignants, à certains endroits et dans certaines disciplines, principalement au niveau du secondaire.

Cette pénurie est à première vue paradoxale, compte tenu de notre taux d'encadrement plus élevé que dans la plupart des autres pays industrialisés. La Flandre est beaucoup moins touchée alors que le taux de chômage y est bien plus bas que chez nous pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

Les nombreux cloisonnements cités plus haut jouent certainement un rôle à cet égard, de même que l'existence de cours à option suivis par un faible nombre d'élèves.

Les enseignants du primaire et du secondaire peuvent actuellement prendre une «préretraite» financée par la Communauté française à partir de 55 ans (DPPR ou mise en disponibilité de fin de carrière). Parmi les 10 % de personnel enseignant et de direction en disponibilité dans l'enseignement obligatoire (qui comprennent notamment les congés de maladie, accident,

maternité), les $\frac{3}{4}$ sont en disponibilité de fin de carrière à partir de 55 ans. Cette disposition accroît sérieusement les risques de pénurie d'enseignants et prive notre enseignement de professeurs expérimentés. De plus cette mesure est très coûteuse pour la Communauté française (de l'ordre de 70 à 80 millions par an) et ces enseignants ne peuvent plus réintégrer l'enseignement après 60 ans. Quelle perte d'enseignants qualifiés!

Quelques mesures devraient contribuer ensemble à réduire fortement la pénurie actuelle.

- Comme dans les pays les plus performants, chaque école devrait être tenue d'engager les mieux classés parmi les candidats enseignants qui se présentent, sans faire intervenir des critères qui n'ont rien à voir avec la qualité des enseignants. Il est crucial aussi de favoriser l'intégration et d'accompagner systématiquement les nouveaux enseignants pendant leurs premières années.
- Il conviendrait de supprimer les DPPR. Les enseignants de 55 à 65 ans pourraient, comme suggéré plus haut, avoir pour une part croissante de leur travail des tâches d'accompagnement d'élèves ou de jeunes enseignants et pour une part décroissante des heures de cours en classe.
- La possibilité accordée à des enseignants expérimentés qui souhaiteraient donner des heures supplémentaires, pour une durée et un nombre d'heures de cours limités, serait certainement à court terme une mesure efficace pour réduire les pénuries.
- Comme indiqué plus haut, la possibilité pour les écoles de supprimer un certain nombre d'heures de cours à option, tout en conservant le cadre en personnel (ou l'équivalent budgétaire) correspondant, à affecter à d'autres activités, leur permettrait de répondre aux besoins spécifiques de leurs élèves, qui diffèrent d'une école à l'autre.
- Une plus grande compatibilité entre les différents statuts des enseignants décloisonnerait leur affectation dans un réseau, voire un P.O. particulier, et rendrait possible le fait qu'ils enseignent là où des pénuries se font sentir.
- La Communauté française, en payant directement les salaires des enseignants du fondamental et du secondaire, et plus généralement en déterminant leurs statuts, est le deuxième employeur du pays, juste après la Communauté flamande. Une meilleure estimation du nombre de départs probables d'enseignants à la retraite, par discipline et par année, confrontée au recrutement potentiel provenant des écoles normales et des universités (étudiants inscrits dans les programmes d'agrégation) permettrait d'anticiper les risques de pénurie d'enseignants par discipline. Cette information sur les emplois prévisibles dans l'enseignement, par discipline et par diplôme, devrait être communiquée aux jeunes entrant dans l'enseignement supérieur, qui seraient alors mieux éclairés sur les perspectives de carrière d'enseignant qui s'ouvrent à eux.
- Une question évoquée régulièrement à propos de la pénurie d'enseignants est celle du niveau des salaires: la pénurie serait-elle due à des salaires trop faibles?

Pour traiter cette question, il faudrait comparer les salaires des enseignants en Communauté française et en Communauté flamande, non seulement entre eux, mais par rapport au revenu

moyen de la population (plus précisément le P.I.B. par habitant) dans les deux Communautés. Plus largement, sur base des statistiques de l'OCDE relative aux pays industrialisés, une comparaison semblable serait à faire entre nos deux Communautés et les autres pays pour les enseignants qui ont fait au moins quatre ans d'études dans l'enseignement supérieur (soit, chez nous, les enseignants du secondaire supérieur).

4.7. Régionaliser l'enseignement francophone?

La proposition de régionaliser l'enseignement est régulièrement évoquée comme permettant une meilleure adéquation de l'enseignement aux réalités régionales, différentes en Wallonie et à Bruxelles.

L'enseignement est le lien principal entre la Wallonie et Bruxelles, dans le champ d'action des Pouvoirs publics: il représente 75 % du budget de la Communauté française contre 6 % pour la Culture et 6 % pour le Social. La régionalisation de l'enseignement réduirait à peu de chose l'institution commune aux francophones qui constitue la Communauté française. Les déplacements de professeurs, de chercheurs et d'étudiants entre établissements d'enseignement de tous niveaux de Wallonie et de Bruxelles montrent si besoin en était l'intérêt commun des deux Régions dans ce domaine.

En quoi la régionalisation de l'enseignement permettrait-elle de répondre à des besoins spécifiques, bruxellois d'une part, wallons d'autre part? Les problèmes spécifiques de l'enseignement sont plus locaux que régionaux. Ceux d'une école technique de Molenbeek ne sont pas ceux d'un collège de Woluwé, de même que ceux d'un Athénée de Liège diffèrent de ceux d'un collège d'Arlon, etc. La meilleure façon d'y répondre est d'accroître l'autonomie des écoles, comme proposé au point 4.4.: en disposant de plus de marges de manœuvre, les écoles seront plus à même de faire face aux besoins particuliers de leurs élèves; en faisant dépendre le niveau d'encadrement et le budget de fonctionnement d'une école de critères sociaux et linguistiques, l'école pourra mieux rencontrer les réalités de terrain que par une régionalisation.

Soyons conscients qu'une régionalisation de l'enseignement impliquerait deux administrations de l'enseignement, l'une en Wallonie et l'autre à Bruxelles; il y aurait forcément moins de moyens budgétaires pour les écoles.

A Bruxelles, les décisions relatives à l'enseignement francophone seraient prises par le Gouvernement Bruxellois dans son ensemble (ou par le Cocof, mais chaque décision de refinancement de celle-ci pour son enseignement serait prise par le Gouvernement bruxellois et impliquerait un refinancement proportionnel de l'enseignement néerlandophone), alors que les décisions relatives à l'enseignement néerlandophone continueraient à être prises par la Communauté flamande. De cette asymétrie dans la prise de décision découlerait une inégalité de traitement entre les enseignements francophone et néerlandophone à Bruxelles, au détriment du premier, placé sous tutelle.

Références

- (1) «Regards sur l'éducation 2007. Les indicateurs de l'OCDE», OCDE 2007.
- (2) Valérie SCHMITZ et Robert DESCHAMPS: «Financement et dépenses d'enseignement et de recherche fondamentale en Belgique – Evolutions et comparaisons communautaires» cahier de recherche, série Politique économique, CERPE, FUNDP. Ce document est téléchargeable sur www.fundp.ac.be/cerpe
- (3) «How the world's best – performing school systems come out on top», McKinsey and Company, 2007.
- (4) JOUTARD, Philippe et Claude THELOT; «Réussir l'école», Seuil 1999.

Cahiers de recherche

Série Politique Economique

2006

N°1 – 2006/1

N. Eyckmans, O. Meunier et M. Mignolet, La déduction des intérêts notionnels et son impact sur le coût du capital.

N°2 – 2006/2

R. Deschamps, Enseignement francophone : Qu'avons-nous fait du refinancement?

N°3 – 2006/3

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2006 à 2016.

N°4 – 2006/4

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2006 à 2016.

N°5 – 2006/5

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2006 à 2016.

N°6 – 2006/6

V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2006 à 2016.

N°7 – 2006/7

R. Deschamps, Le fédéralisme belge a-t-il de l'avenir.

N°8 – 2006/8

O. Meunier, M. Mignolet et M-E Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique : discussion du « Manifeste pour une Flandre indépendante ».

N°9 – 2006/9

J. Dubois et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets 2006 des entités fédérées.

N°10 – 2006/10

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Dépenses privées et publiques de recherche et développement : diagnostic et perspectives en vue de l'objectif de Barcelone.

2007

N°11 – 2007/1

O. Meunier, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique : une approche historique.

N°12 – 2007/2

O. Meunier et M. Mignolet, Mobilité des bases taxables à l'impôt des sociétés.

N°13 – 2007/3

N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Croissance du secteur industriel entre 1995 et 2004 : une comparaison Wallonie – Flandre.

N°14 – 2007/4

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2007 à 2017.

N°15 – 2007/5

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2007 à 2017.

N°16 – 2007/6

V. Schmitz, C. Janssens, J. Dubois et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2007 à 2017.

N°17 – 2007/7

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2007 à 2017.

N°18 – 2007/8

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2007 des Entités fédérées.

N°19 – 2007/9

O. Meunier, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les transferts interrégionaux en Belgique. Extrait de l'ouvrage intitulé « L'espace Wallonie - Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique », sous la direction de B. Bayenet, H. Capron et P. Liégeois (De Boeck Université, 2007).

N°20 – 2007/10

R. Deschamps, Fédéralisme ou scission du pays ; l'enjeu des finances publiques régionales.

Extrait de l'ouvrage intitulé « L'espace Wallonie - Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique », sous la direction de B. Bayenet, H. Capron et P. Liégeois (De Boeck Université, 2007).

N°21 – 2007/11

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Premières expériences de projections macroéconomiques régionales à l'aide d'une démarche « top-down ».

2008

N°22 – 2008/1

C. Ernaelsteen, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Financement des Régions, clé IPP et démographie.

N°23 – 2008/2

A. Joskin, N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Salaires et coût du travail : constat émergeant des données sectorielles régionales.

N°24 – 2008/3

M. Lannoy, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Dépenses régionales de R&D : diagnostic et perspectives en vue de l' « objectif de Barcelone ».

N°25 – 2008/4

S. Collet, G. Weickmans et R. Deschamps, Les politiques d'emploi et de formation en Belgique : estimation du coût des politiques wallonnes et comparaisons interrégionales et intercommunautaires.

N°26 – 2008/5

N. Chaidron, M. Mignolet et M-E. Mulquin, Les Revenus Régionaux Bruts (RRB) en Belgique : un exercice d'évaluation sur la période 1995 à 2004.

N°27 – 2008/6

R. Deschamps, La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge.

Ce texte est paru dans l'ouvrage « Réflexions sur le Fédéralisme Social – Gedachten over Sociaal Federalisme », Bea Cantillon ed, ACCO, février 2008.

N°28 – 2008/7

H. Laurent, O. Meunier et M. Mignolet, Quel instrument choisir pour relancer les investissements dans les régions en retard ?

Ce document a été présenté lors du 17^e Congrès des Economistes belges de Langue française (Louvain-la-Neuve, 21 et 22 Novembre 2007).

N°29 – 2008/8

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région wallonne de 2008 à 2018.

N°30 – 2008/9

V. Schmitz, J. Dubois, C. Janssens et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2008 à 2018.

N°31 – 2008/10

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale de 2008 à 2018.

N°32 – 2008/11

C. Janssens, J. Dubois, V. Schmitz et R. Deschamps, Les perspectives budgétaires de la Commission communautaire française de 2008 à 2018.

N°33 – 2008/12

V. Schmitz et R. Deschamps, Financement et dépenses d'enseignement et de recherche fondamentale en Belgique – Evolutions et comparaisons communautaires.

N°34 – 2008/13

R. Deschamps, Enseignement francophone. On peut faire mieux, mais comment ?

N°35 – 2008/14

J. Dubois, C. Janssens, V. Schmitz et R. Deschamps, Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2008 des Entités fédérées