



Pourquoi ces choix malencontreux de politique budgétaire en matière d'enseignement au cours des 20 dernières années ?

L'analyse critique des politiques budgétaires menées au cours des 20 dernières années dans le secteur de l'enseignement de la FWB appelle un verdict sévère : gestion des budgets des différents secteurs en "silos" étanches, sans perspective d'ensemble. Et, dans la plupart des cas, politiques budgétaires menées sans prise en considération des "balises" utiles mises en évidence dans cet article, soit du fait de rigidités liées à des logiques "politiques", soit par méconnaissance de "balises" utiles.

Jean-Paul Lambert¹

Dans cet article, nous examinerons la pertinence des politiques budgétaires menées dans le secteur de l'enseignement² de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) au cours de la période 2006 à 2025.

Puisque les politiques budgétaires en matière d'enseignement visent, *a priori*, à doter les établissements des moyens requis pour assurer à leurs étudiants les meilleures conditions d'enseignement, nous porterons une attention particulière à l'évolution en termes réels (c'est-à-dire inflation déduite) des moyens par étudiant des divers niveaux et types d'enseignement.

Pour chacun des secteurs de l'enseignement, les évolutions des moyens par étudiant entre 2006 et 2025 s'expliquent évidemment par les évolutions respectives des budgets (à prix constants³) et des populations étudiantes concernées. Si l'évolution des populations étudiantes est essentiellement hors de contrôle des responsables politiques⁴, il n'en est pas de même pour les budgets. Les évolutions respectives des différents budgets peuvent, *a priori*, faire l'objet d'arbitrages et donc de choix de politique budgétaire. Dans le contexte institutionnel d'une FWB privée de tout pouvoir fiscal et aux budgets contraints, la question qui se pose en

¹ L'auteur remercie vivement Vincent Bodart, Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe et Bruno Van der Linden pour leurs commentaires et suggestions sur une version précédente de cet article.

² Rappelons que le secteur de l'enseignement absorbe, à lui seul, plus de 70% des dépenses de la FWB.

³ L'indice des prix utilisé dans cet article pour calculer les évolutions budgétaires à prix constants est l'indice santé.

⁴ Dans l'enseignement obligatoire, l'évolution des populations étudiantes est tributaire des évolutions démographiques. Certes, la pratique intensive du redoublement (beaucoup plus fréquente en FWB que partout ailleurs) contribue à "grossir" ces populations étudiantes mais, en dépit des exhortations à réduire cette pratique (cf., par exemple, le Pacte pour un enseignement d'excellence), ...



permanence est “Faut-il amorcer – ou poursuivre – le refinancement de tel niveau d'enseignement, actuellement sous-financé, plutôt que de tel autre, déjà suffisamment – sinon trop généreusement – financé ?”. Pour décider de ces arbitrages, les responsables politiques doivent pouvoir juger du caractère approprié – c'est-à-dire ni trop faibles, ni trop élevés – des moyens par étudiant alloués à chaque niveau.

Cet article se concentre sur l'analyse critique des politiques budgétaires menées dans le secteur de l'enseignement de la FWB au cours des 20 dernières années. Nous n'aurons donc pas l'occasion de traiter ici d'autres dimensions des politiques de l'enseignement qui relèvent de ce qu'on pourrait appeler la “régulation des populations étudiantes”. Pour l'enseignement supérieur, ces autres dimensions concernent, par exemple, les gains possibles d'efficacité dans le parcours des étudiants ou la sélection à l'entrée. Autant de thèmes qui méritent des développements trop longs pour prendre place dans cet article aux dimensions inévitablement contraintes.

1. Quels guides pour décider des “bons” arbitrages budgétaires ?

Pour décider des “bons” arbitrages budgétaires et juger du caractère approprié des moyens par étudiant alloués à chaque niveau d'enseignement, les responsables politiques peuvent s'appuyer sur deux corpus d'informations qui fournissent, pour le premier, des “grands repères” et, pour le second, des “balises”.

Le premier est constitué d'enseignements tirés de la littérature scientifique sur l'enseignement. Mentionnons d'abord les travaux publiés par James Heckman dès la fin des années 1990 [Heckman (1999) et Heckman *et al.* (2013)] qui ont exercé une profonde influence. S'appuyant sur l'estimation des taux de rendement⁵ (*rates of return*) privé et social d'initiatives de soutien à des jeunes défavorisés à différentes étapes de leur cursus scolaire, ils montrent que ce sont les initiatives portées au tout début du parcours (maternel et début du primaire) qui dégagent les taux de rendement les plus élevés car elles construisent les bases cognitives et socio-émotionnelles nécessaires à tout apprentissage futur.

Par la suite, des travaux appuyés sur des données plus récentes [Psacharopoulos *et al.* (2018), McMahon (2018)] ont néanmoins nuancé ces conclusions : sans remettre en cause l'importance de l'investissement dans les premières années, ils montrent que les taux de rendement privé et social de l'investissement dans l'enseignement supérieur ont augmenté de manière significative dans les dernières décennies et dépassent souvent, désormais, ceux calculés pour l'enseignement primaire.

Les “grands repères” fournis par ces travaux plaident donc pour une relative priorité des investissements dans l'enseignement aux deux extrémités du cursus éducatif (prime enfance et âge adulte) mais sans donner d'indications plus précises sur le niveau des moyens par étudiant à affecter aux divers niveaux d'enseignement.

De telles indications, que nous qualifierons de “balises” (pour les différencier des “grands repères”) peuvent être obtenues de comparaisons internationales des moyens par étudiant. L'encadré 1 (voir plus loin) présente, pour les divers

⁴ suite ... force est de constater que les progrès en ce domaine restent très timides. Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'évolution des populations étudiantes, également tributaire des évolutions démographiques, est aussi affectée par l'augmentation tendancielle (phénomène mondial) de l'accès à l'enseignement supérieur. En théorie, cette évolution pourrait être régulée via l'imposition d'une sélection à l'entrée mais le principe du “libre accès” à l'enseignement supérieur fait en FWB l'objet d'un consensus général, tous partis politiques et autres acteurs confondus.

⁵ Le taux de rendement de l'éducation est un indicateur mesurant les bénéfices générés par un investissement dans la formation par rapport aux coûts engagés. Le taux de rendement privé ne prend en compte que les bénéfices engrangés et les coûts supportés par le bénéficiaire (l'étudiant) tandis que le taux de rendement social prend en compte les bénéfices engrangés et les coûts supportés par la société dans son ensemble (en ce compris les pouvoirs publics).

... *Quels guides pour décider des “bons” arbitrages budgétaires ?*

niveaux d'enseignement, les moyens par étudiant de la FWB en regard de ceux de pays européens comparables.

Ces comparaisons pourront nous permettre d'identifier, le cas échéant, des niveaux d'enseignement pour lesquels la FWB se situerait quasiment “hors balises”, suggérant, selon le cas, un sous-investissement ou un surinvestissement.

La section suivante présente les données utiles pour nous permettre de mener l'examen critique des politiques budgétaires menées dans le secteur de l'enseignement au cours des 20 dernières années.

2. Évolution des budgets, des populations étudiantes et des moyens par étudiant

Le tableau 1 présente, en %, les évolutions (à prix constants⁶) des principaux budgets, des populations étudiantes correspondantes et des moyens par étudiant octroyés par la FWB, entre l'année 2006 et l'année 2025⁷.

Tableau 1 : évolution des budgets (à prix constants), des populations étudiantes et des moyens par étudiant (à prix constants) entre 2006 et 2025

Sources : *Indicateurs de l'enseignement, Budgets ajustés de la FWB, bases de données CRef et SATURN*

	Enseignement obligatoire	Enseignement supérieur ES
budget (à prix constant)	+16%	+30%
population étudiante	+2%	+47%
moyens/étudiant (à prix constant)	+14%	-12%

	Enseignement obligatoire			Enseignement supérieur ES	
	Fondam. ord.	Second. ord.	Spécialisé	Universités	Supérieur hors université
budget (à prix constant)	+21,4%	+3,8%	+51,7%	+29,7%	+30,9%
pop. étudiante	-1,4%	+5,1%	+9,5%	+72,8%	+25,1%
moyens/étud (à prix constant)	+23,1%	-1,2%	+38,5%	-24,9%	+4,6%

Les budgets (moyens mis à la disposition des établissements d'enseignement) correspondent aux “dépenses d'enseignement au sens strict” retenus dans la publication officielle *Les Indicateurs de l'enseignement* de la FWB. Pour les années 2024 et 2025, pour lesquelles ces budgets ne sont pas encore disponibles dans cette publication, nous avons exploité les budgets ajustés de la FWB⁸, en veillant à ne retenir, pour chaque niveau et type d'enseignement, que les postes budgétaires correspondant aux “dépenses d'enseignement au sens strict” tels que retenus dans *Les Indicateurs de l'enseignement*.

Les statistiques de populations étudiantes proviennent, pour l'enseignement obligatoire, des *Indicateurs de l'enseignement*, et pour l'enseignement supérieur, des sources du Conseil des rectrices et recteurs francophones (CRef) pour l'Université et SATURN (pour le Supérieur hors université).

⁶ Pour rappel, l'indice des prix utilisé est l'indice santé.

⁷ Le choix de 2006 comme première année d'observation procède de notre souci de couvrir les 20 dernières années. Nous avons vérifié que, si l'on avait pris comme point de départ l'année 2005 ou l'année 2007, les résultats seraient (qualitativement) semblables et les conclusions de nos analyses, dès lors, inchangées.

⁸ Pour l'année 2025, il s'agit du budget ajusté de juillet 2025.

3. Analyse critique des choix de politique budgétaire en matière d'enseignement en FWB

Notre attention prioritaire portant sur l'enseignement supérieur, nous ne mènerons pas ici une analyse approfondie des choix de politique budgétaire opérés au sein de l'enseignement obligatoire et suggérons au lecteur de se reporter à Hindriks et Mauroy (2025) ou à Comité d'experts (2025) pour une telle analyse.

Bornons-nous à faire observer (voir la partie du tableau 1 portant sur l'enseignement obligatoire) le contraste entre la forte croissance des budgets (et, *in fine*, des moyens par étudiant) alloués à l'enseignement fondamental (maternel + primaire) et la relative stabilité des budgets (et, *in fine*, des moyens par étudiant) alloués à l'enseignement secondaire.

Cette priorité accordée à l'enseignement fondamental répond bien à l'un des “grands repères” évoqués dans la section 1.

Et la (quasi) stabilité des budgets alloués à l'enseignement secondaire est vraisemblablement à mettre en rapport avec la prise de conscience, de longue date, que notre enseignement secondaire est déjà généreusement financé. Les “balises” présentées dans l'encadré 1 montrent en effet que les moyens par étudiant de notre enseignement secondaire sont supérieurs à ceux de pays européens comparables (à l'exception de la Communauté flamande)⁹.

Puisque notre attention porte en priorité sur les choix de politique budgétaire affectant l'enseignement supérieur, nous examinerons d'abord, dans la sous-section 3.1, les choix de politique budgétaire opérés entre, d'une part, le secteur de l'enseignement obligatoire et, d'autre part, le secteur de l'enseignement supérieur. Nous examinerons ensuite, dans la sous-section 3.2, les choix de politique budgétaire opérés au sein même du secteur de l'enseignement supérieur.

3.1 Choix de politique budgétaire entre l'enseignement obligatoire et l'enseignement supérieur

Le tableau 1 fait apparaître un contraste saisissant entre l'évolution, sur les 20 dernières années, des moyens par étudiant dans l'enseignement obligatoire et dans l'enseignement supérieur : alors que ceux de l'enseignement obligatoire se sont fortement améliorés (+14%), ceux de l'enseignement supérieur se dégradaient fortement (-12%).

Tentons de comprendre pourquoi les gouvernements successifs, tout en refinançant vigoureusement (en termes de moyens par étudiant) l'enseignement fondamental, ont consenti à un progressif “définancement”¹⁰ (en termes de moyens par étudiant) de l'enseignement supérieur. Pourquoi, ce faisant, n'ont-ils choisi de ne prendre en considération qu'un seul des deux “grands repères” évoqués dans la section 1¹¹ ? Pourquoi n'ont-ils pas pris en considération les “balises” (voir l'encadré 1) qui nous enseignent que les moyens par étudiant de notre enseignement obligatoire sont déjà supérieurs à ceux de pays européens comparables tandis que ceux de notre enseignement supérieur sont nettement à la traîne par rapport à ces pays ?

On peut évoquer d'emblée l'un ou l'autre élément qui pourrait expliquer pourquoi une relative priorité a pu être, *de facto*, accordée à l'enseignement obligatoire par rapport à l'enseignement supérieur :

- le rôle et l'influence exercés au sein de l'enseignement obligatoire, par des acteurs “forts” – et reconnus d'ailleurs comme interlocuteurs officiels par les

⁹ On vérifie également que, pour ce qui concerne les moyens par étudiant du secondaire, la FWB figure dans le peloton de tête des pays de l'OCDE [voir OCDE (2024)].

¹⁰ Dans la suite de cet article, le terme “définancement” (de l'enseignement supérieur ou de l'Université ou du SHU) désigne une dégradation (en termes réels) des moyens par étudiant par rapport à ceux prévalant à la première année d'observation (2006).

¹¹ Pour rappel, ces “grands repères” pointent les taux de rendement (privé et social) plus élevés des investissements consentis aux deux extrémités du cycle éducatif (le fondamental et l'enseignement supérieur).

ENCADRÉ 1

Comparaison internationale des moyens par étudiant de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement supérieur (2021)

Le tableau 2 présente une comparaison internationale des moyens par étudiant de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement supérieur pour l'année 2021¹².

Ces données proviennent de l'OCDE qui, comme Eurostat et l'Unesco¹³, prend en compte, pour les comparaisons internationales, tous les moyens alloués aux établissements, pour l'enseignement comme pour la R&D, de quelque source qu'ils proviennent [pouvoirs publics nationaux (fédéral, régional ou communautaire), ménages (minerval) ou étranger (fonds de recherche européens)]. Cette méthodologie diffère de celle des Indicateurs de l'enseignement (dont sont tirées les données figurant dans le tableau 1), qui ne prend en compte que les moyens alloués aux établissements, par la seule FWB, pour l'"enseignement au sens strict" (sans la R&D).

Comme indiqué plus haut, nous limitons la comparaison à des pays ou entités "comparables" à la FWB, du point de vue du niveau de développement et en raison de leur appartenance à la même partie du continent européen. Les pays nordiques sont, par ailleurs, réputés pour la qualité (et l'équité) de leurs systèmes éducatifs (cf. enquêtes PISA).

Tableau 2 : comparaison internationale des moyens par étudiant pour les divers niveaux d'enseignement (2021)

Sources : OECD (2024) Tableau C1.1 pour les moyens par étudiant par pays et OECD Data Explorer (consultable en ligne) pour les moyens par étudiant des deux Communautés belges

	Primaire	Secondaire	Ens. obligatoire (prim. + second.)	Ens. supérieur (y.c. R&D)
FWB	100	100	100	100
Comm. flamande	108	107	107	123
moyenne ¹⁴ pays "voisins" (France, Pays-Bas, Allemagne)	87	99	97	109
moyenne pays "nordiques" (Danemark, Suède, Finlande) ¹⁵	103	87	94	123

Pour chaque groupe de pays est présenté le rapport entre le niveau des moyens par étudiant du groupe de pays considéré et celui de la FWB multiplié par 100. Ainsi, les valeurs pour la FWB sont étalonnées à 100 et, pour prendre un exemple, les moyens par étudiant de l'enseignement primaire des pays "voisins" sont de 13% inférieurs à ceux de la FWB tandis que ceux des pays "nordiques" sont de 3% supérieurs à ceux de la FWB.

¹² Dernière observation disponible.

¹³ Il s'agit des données dites UOE (Unesco, OCDE, Eurostat) car ces organismes partagent les mêmes données pour leurs comparaisons internationales.

¹⁴ Les moyennes de groupes de pays sont des moyennes arithmétiques.

¹⁵ Nous n'avons pas retenu la Norvège, pays aux riches ressources pétrolières qui lui permettent d'allouer des moyens par étudiant "anormalement" élevés (la Norvège figure, sur ce plan, en tête des pays de l'OCDE).

pouvoirs publics – tels que les Pouvoirs Organisateurs (PO) ou fédérations de PO ainsi que les syndicats enseignants, qui veillent attentivement aux intérêts des élèves et des personnels de l'enseignement obligatoire. Certes, ces mêmes acteurs interviennent également dans l'enseignement supérieur (les PO et fédérations de PO représentent les Hautes Écoles et les Écoles supérieures des Arts¹⁶) mais le

¹⁶ Tandis que le CRef n'a été reconnu comme interlocuteur officiel des pouvoirs publics qu'en 2025.



Pourquoi ces choix malencontreux de politique budgétaire en matière d'enseignement au cours des 20 dernières années?

... Choix de politique budgétaire entre l'enseignement obligatoire et l'enseignement supérieur

poids considérablement plus important des populations étudiantes et des personnels enseignants de l'obligatoire incite naturellement ces acteurs à porter leur priorité sur ce premier niveau d'enseignement.

- le caractère insidieux – et apparemment peu pénalisant (tout au moins pour les pouvoirs publics) – de la dégradation des moyens par étudiant dans l'enseignement supérieur. Alors qu'une batterie de dispositions décrétales ou réglementaires garantit et protège les conditions d'encadrement dans l'enseignement obligatoire [taille des classes, charges organiques, NTTP (Nombre Total de Périodes Professeur), etc.], rien de tel n'existe pour l'enseignement supérieur. Dans celui-ci, au fur et à mesure de la dégradation (en termes réels) des moyens par étudiant – et donc, mécaniquement, des conditions d'encadrement – les étudiants sont invités à se regrouper dans de plus grands auditoriums, le nombre de travaux pratiques par petits groupes (TP) sont réduits, ces petits groupes deviennent des “moyens groupes”, les examens oraux ou écrits à questions ouvertes sont remplacés par des QCM (tout au moins pour les grandes cohortes), les enseignants deviennent moins disponibles pour les étudiants, etc. Cette insidieuse dégradation des conditions d'encadrement, qui n'est freinée par aucune norme décrétales ou réglementaire, est si progressive qu'elle en devient presque “invisible” et ne fait, dès lors, pas trop de remous...

Ces éléments d'explication ont certes pu jouer un rôle mais ils ne suffisent cependant pas à expliquer certains choix de politique budgétaire observés dans des périodes “atypiques”. Ainsi, quand la dénatalité a commencé à produire ses effets sur le fondamental (reflux des populations étudiantes dès 2015 dans le maternel et dès 2018 dans le primaire), l'amélioration des moyens par étudiant du fondamental pouvait se poursuivre avec une croissance moindre du budget de ce niveau, libérant des marges budgétaires pour d'autres niveaux d'enseignement. Les gouvernements en place ont profité de ces marges “libérées” pour renforcer les budgets (et les moyens par étudiant) du secondaire. Mais ils n'ont pas profité de ces marges pour renforcer quelque peu les budgets de l'enseignement supérieur, seul niveau d'enseignement souffrant pourtant, depuis de longues années, d'une dégradation (en termes réels) de ses moyens par étudiant. Pourquoi ?

Tout se passe comme si les budgets de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement supérieur étaient considérés comme devant être absolument “étanches” l'un vis-à-vis de l'autre, quelle que soit l'évolution des populations étudiantes respectives.

L'examen attentif des données montre que c'est effectivement le cas : sur la période 2006 à 2022 (c'est-à-dire en faisant abstraction des deux années très atypiques 2023 et 2024¹⁷), les budgets de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement supérieur ont augmenté (en termes réels) au même rythme (+18% pour l'obligatoire et +19% pour le supérieur) alors que les populations étudiantes évoluaient à des rythmes très différents (+3% pour l'obligatoire contre +42% pour le supérieur).

¹⁷ Les deux années 2023 et 2024 ont connu une évolution atypique, avec une croissance des moyens par étudiant de l'enseignement supérieur sensiblement plus forte que celle de l'enseignement obligatoire. Cette évolution atypique est essentiellement la résultante d'effets “post-covid”. En 2021, le gouvernement en place avait décidé d'un plan de refinancement (partiel) de l'enseignement supérieur, montant progressivement en puissance jusqu'en 2024, dernière année de la législature. Il se fait que le Covid a eu un impact transitoire sur l'évolution des populations étudiantes : pendant les années Covid (2020 à 2022), la “bienveillance” des conseils de classe de l'enseignement obligatoire conjuguée à la “bienveillance” des jurys de l'enseignement supérieur avait donné lieu à un “gonflement artificiel” (due à une croissance anormalement forte) des populations étudiantes de l'enseignement supérieur. Mais sitôt le Covid passé, en 2023 et 2024, ce “gonflement artificiel” s'est résorbé laissant place à une stabilisation – sinon un léger tassement – de ces populations étudiantes. C'est la conjonction de ce tassement des populations étudiantes et du plan de refinancement (partiel) parvenu à sa pleine puissance qui explique la croissance “atypique” des moyens par étudiant durant les deux années 2023 et 2024. Cet épisode atypique passé, le budget de l'enseignement supérieur se voyait déjà réduit (en termes réels) en 2025.



... Choix de politique budgétaire entre l'enseignement obligatoire et l'enseignement supérieur

Une telle politique budgétaire est unique en Europe : dans aucun autre pays, on n'observe des évolutions très semblables des budgets de l'obligatoire et du supérieur pour des évolutions très divergentes des populations étudiantes respectives¹⁸.

Ces observations nous amènent, pour répondre à la question posée plus haut ("Pourquoi une politique budgétaire plus équilibrée – au bénéfice à la fois des élèves de l'obligatoire et des étudiants du supérieur – n'a-t-elle pas été mise en oeuvre ?") à l'explication, qui, au vu des constats qui viennent d'être établis, nous paraît la plus plausible.

Cette explication tient à la situation institutionnelle très particulière de la FWB. Dans tous les pays d'Europe, qu'ils soient organisés selon un modèle unitaire ou fédéral, le gouvernement en charge de la compétence de l'enseignement est également en charge de nombreuses autres compétences "lourdes". C'est également le cas en Flandre, qui a fusionné Communauté flamande et Région flamande. Dans tous ces pays, la compétence "enseignement" est confiée à un seul ministre¹⁹ qui a toute latitude pour proposer au gouvernement des trajectoires budgétaires différenciées selon les évolutions respectives des populations étudiantes des divers niveaux d'enseignement. La situation est différente en FWB où la compétence "enseignement" absorbe, à elle seule, plus de 70% du budget global. Les gouvernements de la FWB étant toujours des gouvernements de coalition, du fait de notre système électoral proportionnel, il paraît peu judicieux de confier 70% du budget global à un seul ministre (d'un seul parti), de sorte que le pli a été pris de scinder la compétence "enseignement" et de confier l'enseignement obligatoire, d'une part, et l'enseignement supérieur, d'autre part, à deux ministres (de deux différents partis de la coalition). Et, pour des raisons d'équilibre politique entre ces partis de la coalition, de veiller à imprimer aux budgets correspondants un même rythme de revalorisation (en termes réels).

La leçon à tirer des constats dressés et de l'analyse qui vient d'être menée est claire : une politique budgétaire axée sur deux grands budgets (enseignement obligatoire et enseignement supérieur) qui fonctionnent "en silos" étanches et sont renfloués au même rythme, indépendamment de l'évolution des populations étudiantes concernées, ne peut qu'amener aux dérives que nous avons mises en évidence. Il faut, à l'avenir, mettre en oeuvre une "politique budgétaire intégrée" (c'est-à-dire, portant conjointement sur l'ensemble des niveaux d'enseignement), tenant compte de l'évolution des populations étudiantes respectives²⁰ et si possible, éclairée par les "grands repères" (section 1) ainsi que par les "balises" (encadré 1).

¹⁸ Voir OCDE, *Regards sur l'éducation*, diverses éditions (Tableau C1.3).

¹⁹ Le cas échéant, flanqué d'adjoints ("ministres-délégués"), placés sous l'autorité du ministre et qui suivent l'un, l'enseignement obligatoire et l'autre, l'enseignement supérieur.

²⁰ Le budget de l'enseignement supérieur est souvent qualifié d'"enveloppe fermée" du fait de son incapacité à accompagner l'évolution des populations étudiantes correspondantes. Mais, comme le révèlent les données du tableau 1, enveloppe "fermée" ne signifie nullement enveloppe "figée" en termes réels. Et, comme exposé dans Lambert (2024), une enveloppe "fermée" n'implique pas nécessairement – pour peu qu'elle croisse à un rythme suffisant – une dégradation (en termes réels) des moyens par étudiant. En effet, contrairement à une impression largement répandue, il eût parfaitement été possible à la FWB – en restant dans le cadre budgétaire alloué au secteur de l'enseignement "au sens strict" – de faire croître le budget de l'enseignement supérieur au rythme de croissance de sa population étudiante, au prix d'une croissance plus modérée mais encore tout à fait "honorables", des moyens par étudiant de l'enseignement obligatoire [voir Lambert (2021)]. L'explication est simple : les tailles des deux budgets étant très inégales (celui de l'obligatoire pèse 4 fois celui du supérieur), toute réduction de croissance de 1% du budget de l'obligatoire permet d'augmenter de 4% le budget du supérieur.

3.2 Choix de politique budgétaire au sein de l'enseignement supérieur

Le tableau 1 nous apprend que, sur la période 2006 à 2025, les budgets de l'Université et du Supérieur hors université (SHU) ont progressé (en termes réels) au même rythme (+30% pour l'Université et +31% pour le SHU) alors que la population étudiante de l'Université enregistrait une croissance 3 fois plus importante que celle du SHU (+73% pour l'Université et +25% pour le SHU). En conséquence, les moyens par étudiant de ces deux types d'enseignement supérieur ont enregistré des évolutions très divergentes : -25% pour l'Université et +5% pour le SHU.

Il y a, dans ces informations, à la fois une bonne et une mauvaise nouvelle.

La bonne nouvelle, c'est qu'on ne peut désormais plus parler de “définancement” (en termes de moyens par étudiant) de l'enseignement supérieur dans son ensemble car ce “définancement” est déjà effacé (en 2025) pour le SHU : de 100 en 2006, les moyens par étudiant dans le SHU, après avoir connu un creux à 91 en 2022, sont à présent à 105 en 2025.

La mauvaise nouvelle, c'est que tout le poids de ce “définancement” du supérieur est désormais entièrement concentré sur les seules universités.

Mais ces informations nous apprennent aussi que les budgets de l'Université et du SHU ont progressé au même rythme alors que les populations étudiantes correspondantes connaissaient des évolutions très différentes. On retrouve ici, au niveau de l'enseignement supérieur, le phénomène examiné plus haut (voir la section 3.1) pour l'ensemble du secteur de l'enseignement. Mais ici, contrairement au cas examiné dans la section 3.1, les budgets concernés (U et SHU) sont aux mains d'un(e) même responsable politique car, depuis toujours, dans les gouvernements successifs, le secteur de l'enseignement supérieur est géré par un(e) seul(e) ministre de l'enseignement supérieur en charge du budget du secteur.

Comment se fait-il que les responsables successifs aient consenti à imprimer le même rythme de croissance budgétaire aux deux types d'enseignement supérieur, sans prise en considération des évolutions – très différentes – de leurs populations étudiantes, avec pour conséquence de pénaliser très fortement un de ces deux types d'enseignement ?

Un élément d'explication est qu'à longtemps prévalu, au sein des Hautes Écoles, la demande – d'ailleurs largement partagée par le monde politique, comme l'attestent les travaux préparatoires au décret réformant le financement des Hautes Écoles (2018)²¹ – de porter les moyens par étudiant des Hautes Écoles au plus près de ceux des universités.

Ce souci de convergence des moyens par étudiant des Hautes Écoles et de ceux des universités, sans doute justifié au milieu des années 2000, a manifestement été porté trop loin, à en juger par les “balises” que nous fournissent les comparaisons internationales.

Les “balises” dont il sera question ici ne sont pas les “balises” provenant des publications “standards” d'organismes internationaux, reprises dans l'encadré 1.

En effet, les “balises” qui auraient permis de fonder des choix politiques raisonnés au sein de l'enseignement supérieur (Université vs SHU) ne sont pas disponibles dans les publications “standards” d'organismes internationaux, pour la bonne raison que la distinction U-SHU est loin d'être universelle. Elle ne caractérise en effet que les systèmes d'enseignement supérieur organisés selon un modèle dit “binaire”, adopté surtout par des pays du nord-ouest de l'Europe (Belgique, Pays-Bas, Allemagne, pays scandinaves), au sein desquels les établissements du SHU sont structurés en un ensemble cohérent distinct des universités.

²¹ Voir, par exemple, Parlement de la Communauté française (2018).

... Choix de politique budgétaire au sein de l'enseignement supérieur

De telles “balises” peuvent cependant être obtenues à partir d’informations complémentaires fournies dans des publications officielles de plusieurs de ces pays (Pays-Bas, Allemagne, Danemark). On y apprend que, dans ces systèmes d’enseignement supérieur organisés selon un modèle “binaire”, le ratio entre les moyens par étudiant de l’Université et ceux du SHU est de l’ordre de 1,9 (voir l’annexe 1 pour les détails et la mention des sources).

Qu’en est-il en FWB ? On vérifie que, calculé selon la même méthodologie que ceux des Pays-Bas, de l’Allemagne et du Danemark²², ce ratio n’est que de 1,55 en FWB, soit un écart (entre l’Université et le SHU) nettement plus faible que dans les autres pays ayant adopté un modèle “binaire” pour leur enseignement supérieur.

En combinant ce ratio avec d’autres données aisément disponibles, on est en mesure de calculer (voir l’annexe 1) les rapports entre les moyens par étudiant de l’Université, d’une part, et du SHU, d’autre part, entre chacun de ces pays et la FWB.

On apprend ainsi que, en moyenne dans ces trois pays, les moyens par étudiant de l’Université sont largement supérieurs à ceux de la FWB (+29% par rapport à la FWB) tandis que, pour le SHU, l’écart avec la FWB se réduit à +4%.

Maintenant que ces “balises” sont disponibles – et que, de surcroît, le “définancement” du SHU (en termes de moyens par étudiant) a pris fin, tandis que celui de l’Université reste très préoccupant – le cap des responsables politiques en charge de l’enseignement supérieur apparaît clairement : la priorité doit dorénavant être donnée au “refinancement” de l’Université.

Conclusions

Le résultat des politiques budgétaires menées dans le secteur de l’enseignement de la FWB au cours des 20 dernières années peut se résumer comme suit (après correction pour l’inflation) :

- tandis que les moyens par étudiant de notre enseignement obligatoire se sont fortement améliorés et se situent à présent dans le peloton de tête des pays de l’OCDE, ceux de notre enseignement supérieur se sont sévèrement dégradés et se situent à présent nettement au-dessous de ceux de pays européens comparables ;
- au sein de l’enseignement supérieur, le Supérieur hors université (SHU) a enfin émergé (en 2025) de sa période de “définancement”, avec des moyens par étudiant à présent quasiment au niveau de ceux du SHU de pays comparables. L’Université, en revanche, reste encore très sévèrement “définancée”, avec des moyens par étudiant inférieurs de -25% à leurs niveaux de 2006 et inférieurs de -29% à ceux des universités de pays comparables.

L’analyse critique des politiques budgétaires menées dans le secteur de l’enseignement de la FWB appelle un verdict sévère : gestion des budgets des différents secteurs en “silos” étanches, sans perspective d’ensemble. Et, dans la plupart des cas, politique budgétaire menée sans prise en considération des “balises” utiles mises en évidence dans cet article, soit du fait de rigidités liées à des logiques “politiques”, soit par méconnaissance de “balises” utiles.

D’où notre recommandation à adopter dorénavant une “politique budgétaire intégrée” (c’est-à-dire portant conjointement sur l’ensemble des niveaux d’enseignement), tenant compte à la fois de l’évolution des populations étudiantes respectives et des “balises” fournies par les comparaisons internationales.

²² La méthodologie adoptée pour l’établissement des moyens par étudiant de l’Université et du SHU aux Pays-Bas, en Allemagne et au Danemark est identique à celle adoptée, pour les comparaisons internationales, dans les publications “standard” de l’OCDE : il s’agit de la méthodologie dite UOE (Unesco, OCDE, Eurostat) exposée dans l’encadré 1.

Pourquoi ces choix malencontreux de politique budgétaire en matière d'enseignement au cours des 20 dernières années?

... Conclusion

Au vu des constats dressés, la priorité devrait dorénavant être portée sur le refinancement de l'Université, en principe facilité, dans la perspective d'une "politique budgétaire intégrée", par la poursuite de la contraction des populations étudiantes dans le fondamental et, ensuite, dans le secondaire.

La lucidité commande cependant de reconnaître que ce refinancement risque d'être plus lent que souhaité car les perspectives à court-moyen termes ne sont pas roses : le gouvernement de la FWB est engagé dans des efforts de résorption du déficit budgétaire, la poursuite des effets de la dénatalité va éroder les recettes budgétaires de la FWB²³ et les charges d'intérêts sur la dette de la FWB ne se résorberont pas rapidement. Pour ne rien arranger, des menaces supplémentaires planent encore, au moment d'écrire ces lignes, en provenance du Fédéral (restrictions quant à la réduction du précompte professionnel des chercheurs du secteur public).

Faute d'un refinancement rapide – mais nécessaire ! – les préoccupations se porteront sans doute également, dans une recherche de plus grande "efficacité" (et donc de réduction des coûts), sur des thématiques qui relèvent de la "régulation des populations étudiantes" de l'enseignement supérieur. Bornons-nous ici à illustrer ces thématiques à l'aide de l'un ou l'autre exemple.

La "régulation des populations étudiantes" peut d'abord concerner l'"efficacité" du parcours de l'étudiant. De ce point de vue, la FWB est le mauvais élève de la classe européenne : en dépit des diverses modifications apportées, au fil des années, aux conditions de réussite et aux règles de finançabilité des étudiants, la proportion des étudiants décrochant leur diplôme de 1^{er} cycle (Bac) dans un délai de 6 ans, soit deux fois la durée théorique des études, plafonne à 58% alors que ce pourcentage s'élève à 70% ou plus dans les autres pays européens²⁴. Comment expliquer cette piètre performance et que peut-on faire pour y remédier ?

Certains misent beaucoup sur une meilleure orientation des étudiants dans leurs choix d'études mais une orientation seulement "indicative" et non "contraignante" suffira-t-elle ?

Si non, se posera peut-être la question "délicate" (tout au moins en FWB), de la sélection à l'entrée. On sait, de travaux de l'OCDE²⁵, que la Belgique (FWB ainsi que la Communauté flamande) est le pays où l'accès à l'enseignement supérieur est le plus libre. Pourquoi en est-il ainsi ? Et, si d'aventure, ce sujet était mis à l'agenda, quelles pourraient être les modalités d'une sélection à l'entrée "raisonnée" et "socialement acceptable" ?

On le devine, le chantier est vaste et les questions sont complexes. Il ne faudra pas moins qu'un prochain article pour traiter de celles-ci.

Jean-Paul Lambert est recteur honoraire de l'Université Saint-Louis – Bruxelles. Il est président de l'ARES (Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur) et membre de l'Académie royale de Belgique.

Jean-Paul Lambert
jean-paul.lambert@uclouvain.be

²³ Voir Nerinck *et al.* (2025) et Nerinck (2026).

²⁴ Pour la FWB, voir Fédération Wallonie-Bruxelles (2023) et pour les pays européens, voir OCDE (2022 et 2025).

²⁵ Voir OCDE, *Regards sur l'éducation* 2018 et 2019 (Indicateur D6).



Références

- CBS (2024), Centraal Bureau voor de Statistiek, *Education; education expenditure and CBS/OECD indicators*, <https://www.cbs.nl/en-gb/figures/detail/80393eng>
- Comité d'experts (2025), *Rapport du Comité d'experts auprès de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, septembre 2025.
- Fédération Wallonie-Bruxelles, Budgets en ligne, http://www.budget-finances.cfwb.be/index.php?id=budgets_en_ligne
- Fédération Wallonie-Bruxelles, ETNIC, *Les Indicateurs de l'enseignement* (diverses éditions, de 2007 à 2024).
- Fédération Wallonie-Bruxelles (2023), "De l'enseignement secondaire vers l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles", *ZOOM analyse quantitative*, mai 2023.
- Heckman, J. (1999), "Policies to foster human capital", *NBER Working Paper*, n° 7288.
- Heckman, J. Rodrigo P. and Peter S. (2013), "Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes", *American Economic Review*, Vol.103(6), pages 2052-2086.
- Hindriks, J. et Mauroy, T. (2025), "Enjeux budgétaires et démographiques dans l'enseignement", *LIDAM Discussion Paper CORE*, 2025/17.
- HRK (2025), German Rectors' Conference, *Higher Education Institutions in figures 2025*, https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-06-Hochschulsystem/Statistik/2025-08-12_HRK-Statistikfaltblatt-2025_EN.pdf
- Lambert, J.-P. (2021), "Ampleur et effets de la dégradation du financement de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles", *Revue Dynamiques régionales de l'IWEPS*, n° 11, pages 11-29, septembre 2021.
- Lambert, J.-P. (2024), "L'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles. Cessons d'incriminer l'enveloppe fermée", rubrique "Opinion" de *La Libre Belgique*, 8 janvier 2024.
- McMahon, W. (2018), "The total return to higher education: Is there underinvestment for economic growth and development?", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 70, pages 90-111.
- Nerinck, N., Carlier, G., Paulus, N. et Lecuivre, E. (2025), "Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2025 à 2030", sous la direction de H. Bogaert, *Cahiers du CERPE*, n°120, Université de Namur.
- Nerinck, N. (2026), "Fédération Wallonie-Bruxelles : quand la baisse démographique pèse sur les finances", sous la direction de H. Bogaert, *Cahiers du CERPE*, n°123, Université de Namur.
- OCDE (2021), "Resourcing higher education in Denmark – Thematic policy brief", *OECD Education Policy Perspectives*, n°49.
- OCDE (2022 et 2025), *Regards sur l'éducation 2022 et 2025*, Tableau B5.1.
- OCDE (2024), *Regards sur l'éducation 2024*, Tableau C1.1 portant sur les données de l'année 2021.
- Parlement de la Communauté française (2018), Projet de décret relatif à la réforme du financement des Hautes Écoles, compte-rendu de la séance du mercredi 28 novembre 2018, <https://archive.pfwb.be/1000000020aa062>.
- Psacharopoulos, G. and Patrinos, H.A (2018), "Returns to investment in education: a decennial review of the global literature", *Education Economics*, Vol. 26(5), pages 445-458.

Annexe

Comparaison internationale des moyens par étudiant
de l'Université (U) et du Supérieur hors université (SHU)

Comme exposé dans la sous-section 3.2, la distinction entre Université (U) et Supérieur hors université (SHU) ne caractérise que les pays dont l'enseignement supérieur est, comme le nôtre, organisé selon un modèle dit "binaire".

On dispose, pour certains de ces pays (FWB, Pays-Bas, Allemagne, Danemark) du ratio des moyens par étudiant de l'Université et du SHU. Ces ratios sont présentés en colonne 2²⁶ du tableau A.1 ci-dessous.

La colonne 1 du tableau A.1 reprend les ratios des moyens par étudiant de l'enseignement supérieur de chacun de ces pays et de ceux de la FWB (même source que les données de l'encadré 1).

Tableau A.1 : données de base
pour le calcul des moyens
par étudiant de l'U et du SHU
des 3 pays relativement à ceux
de la FWB.

Sources :
voir les notes de bas de page

	moyens/étudiant dans l'Enseignement supérieur ²⁷ (FWB=1)	ratio des moyens/étudiant U/SHU ²⁸
FWB	1,0	1,55
Pays-Bas	1,17	1,77
Allemagne	1,08	1,90
Danemark	1,32	2,05

En combinant ces ratios avec d'autres données aisément accessibles²⁹, on peut calculer, séparément pour l'Université et pour le SHU, le rapport entre les moyens par étudiant de ces pays étrangers et ceux de la FWB.

A l'issue des calculs, dont la méthode est présentée ci-après, on obtient les résultats suivants³⁰ pour les moyens par étudiant de l'Université et du SHU (normalisés par rapport aux niveaux de la FWB, fixés à 1).

	moyens/étudiant de l'U (FWB=1)	moyens/étudiant du SHU (FWB=1)
FWB	1,0	1,0
Pays-Bas	1,31	1,15
Allemagne	1,12	0,91
Danemark	1,43	1,07
Moyenne ³¹ des 3 pays	1,29	1,04

²⁶ Les sources des ratios des moyens/étudiant U/SHU sont les suivantes : HRK (2025) pour l'Allemagne, CBS (2024) pour les Pays-Bas, et OCDE (2021) pour le Danemark. Pour la FWB, les sources sont : Indicateurs de l'enseignement, Budgets annuels de la FWB, Rapports annuels du FNRS, articles sur la captation des Fonds européens et calculs propres.

²⁷ Les moyens/étudiant dans l'Enseignement supérieur proviennent de OCDE (2024) présentant des données pour l'année 2021.

²⁸ Les années d'observation des données figurant dans la colonne "ratio des moyens par étudiant U/SHU" sont les suivantes : FWB (2024), Pays-Bas (2024), Allemagne (2023) et Danemark (2019).

²⁹ Ces autres données, aisément disponibles sur les sites présentant l'enseignement supérieur des divers pays, sont les parts respectives des étudiants de l'Université et du SHU dans l'ensemble de l'enseignement supérieur.

³⁰ Ces résultats se rapportent à l'année 2021.

³¹ Il s'agit de la moyenne arithmétique.



Bref exposé de la méthode de calcul

La méthode de calcul nécessitera de combiner les diverses données du tableau A.1.

- Pour le calcul du **ratio des moyens par étudiant de l'Université des divers pays** :

Dans une 1^{ère} étape, on part de l'identité exprimant les moyens par étudiant de l'enseignement supérieur comme une moyenne pondérée³² des moyens par étudiant de l'Université et des moyens par étudiant du SHU. En utilisant le ratio des moyens par étudiant U/SHU, on réécrit cette identité de façon à exprimer les moyens par étudiant de l'enseignement supérieur en fonction des seuls moyens par étudiant de l'Université. On substitue ensuite, pour chaque pays, la valeur de la colonne 2 du tableau A.1 dans l'expression obtenue.

Ensuite, dans une 2^e étape, on exploite les statistiques de la colonne 1 du tableau A.1 pour exprimer, pour chacun des 3 pays étrangers, l'expression suivante "moyens par étudiant de l'enseignement supérieur du pays" = (statistique de la colonne 1) X "moyens par étudiant de l'enseignement supérieur de la FWB".

On remplace alors "moyens par étudiant de l'enseignement supérieur du pays" par l'expression obtenue dans la 1^{ère} étape, et de même pour "moyens par étudiant de l'enseignement supérieur de la FWB" et on obtient les "moyens par étudiant de l'Université" du pays, rapportés à ceux de la FWB, présentés au bas de la page précédente.

- Pour le calcul du **ratio des moyens par étudiant du SHU des divers pays** :

On réécrit l'identité de 1^{ère} étape, de façon à exprimer les moyens par étudiant de l'enseignement supérieur en fonction des seuls moyens par étudiant du SHU puis on poursuit comme ci-dessus.

³² Les pondérations adéquates sont les parts respectives des étudiants de l'Université et du SHU dans l'ensemble de l'enseignement supérieur. Ces données sont aisément disponibles sur les sites présentant l'enseignement supérieur des divers pays.

REGARDS ÉCONOMIQUES

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve
regard-ires@uclouvain.be
tél. 010 47 34 26
www.regards-economiques.be



Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Secrétaire de rédaction :

Séverine Dinjar

Secrétariat & logistique :

Virginie Leblanc

Graphiste :

Dominique Snyers

Comité de rédaction :

Paul Belleflamme

Vincent Bodart

Muriel Dejemeppe

Gilles Grandjean

Jean-François Maystadt

William Parienté

Sandy Tubeuf

Bruno Van der Linden

Frédéric Vrins

