



Tous cancrés ? Analyse économique des performances de l'enseignement initial en Communauté française

*Les acquis des élèves en
Communauté française
décrochent de la moyenne
OCDE.*

*Comment un économiste
analyse-t-il un tel
phénomène ?*

*Les ressources important
mais l'enjeu est surtout
organisationnel.*

*La performance dépend du
mode d'organisation de
l'enseignement.*

Il est à la fois possible et nécessaire d'améliorer l'efficacité et l'équité de l'enseignement primaire et secondaire (enseignement initial) en Communauté française de Belgique. Ce jugement s'impose à l'examen de sa performance relative. Certes, aucun système d'enseignement dans le monde n'est conforme aux attentes qu'on nourrit à son égard. Tous les systèmes se révèlent relativement inaptes à accomplir leurs (trop ?) nombreuses finalités. Mais nombreux sont les indices de la mauvaise performance de celui de la Communauté française.

Ainsi, les études successives de l'OCDE permettent de comparer l'évolution sur 30 ans à la fois du niveau moyen et de la disparité des acquis chez les jeunes de 14-15 ans, en langue maternelle, mathématique et sciences. Et l'image qui se dégage pour la Communauté française est celle d'un décrochage graduel par rapport à la moyenne OCDE et la Communauté flamande, tant du point de vue de l'efficacité que de l'équité.

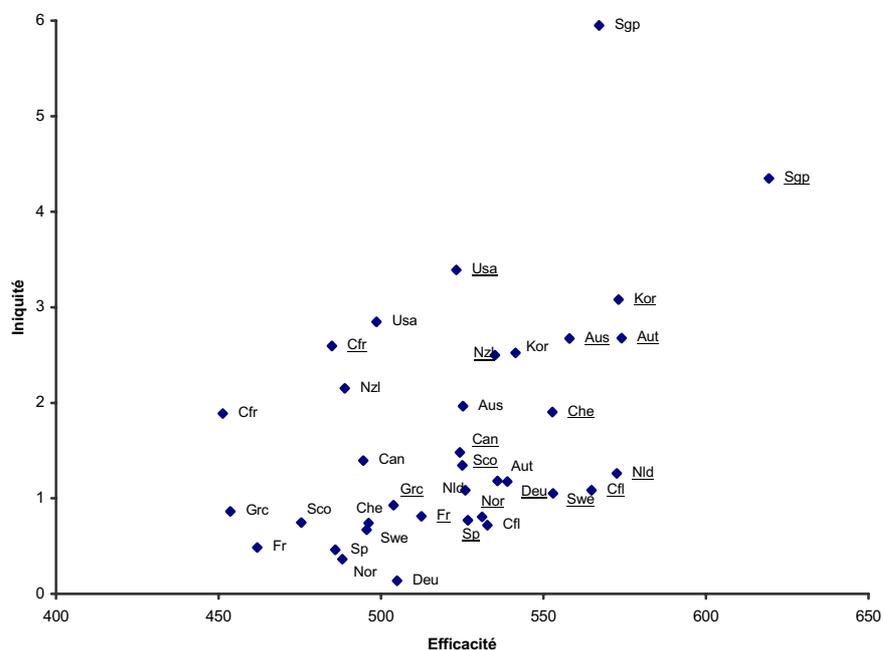
1. Les études OCDE

L'analyse plus détaillée des résultats de l'enquête OCDE 1995¹ permet d'affiner le diagnostic. Le graphique 1, illustrant la situation des sciences², situe chacun des 18 pays ou régions ayant pris part à l'enquête au moyen de deux points : un pour la première secondaire et un autre pour la deuxième secondaire. La position de chacun de ces points sur l'axe vertical renseigne le score moyen des élèves, lequel peut s'interpréter comme une mesure d'efficacité du système d'enseignement. La position sur l'axe horizontal fournit quant à elle une mesure d'iniquité. Cette dernière représente l'influence de l'origine socio-économique des élèves³ sur leurs résultats scolaires. En clair, au plus les élèves d'origine défavorisée enregistrent des scores inférieurs à leurs camarades mieux nés, au plus on dira que l'enseignement est inéquitable. Un tel système apparaîtra alors dans la partie haute du graphique 1.

¹Encore appelée TIMSS (Third International Maths and Sciences Survey).

²Les résultats sont approximativement identiques pour les mathématiques.

³Celle-ci rend compte du niveau de formation des parents, de la structure familiale, du statut d'immigration et de la possession de certains « objets » tels une calculatrice, un ordinateur, un bureau et une bibliothèque.

Graphique 1 : Efficacité versus iniquité. Sciences, 1^o et 2^o secondaires.

Pays soulignés: élèves de 2^o secondaire; Efficacité: score moyen; Iniquité: sensibilité du score à l'origine socio-économique.

Australie (AUS), Autriche (AUT), Communauté flamande de Belgique (BFL), Communauté française de Belgique (BFR), Canada (CAN), France (FRA), Allemagne (DEU), Grèce (GRC), Corée du Sud (KOR), Pays-Bas (NLD), Nouvelle Zélande (NZL), Norvège (NOR), Suède (SWE), Singapour (SGP), Espagne (SP), Suisse (CHE), Ecosse (SCO) et États-Unis d'Amérique (USA). Source : TIMSS-OCDE 1995

On retiendra de l'examen de ce graphique une tendance légère, à l'arbitrage entre efficacité et équité : au plus on s'élève dans les niveaux d'efficacité (déplacement vers la droite, le long de l'axe horizontal), au plus on tend à s'élever sur l'échelle d'iniquité (déplacement vers le haut, le long de l'axe vertical).

Mais le résultat le plus interpellant se trouve sans doute au niveau des pays qui font exception à cette tendance principale. Certains obtiennent des performances honorables en termes d'efficacité (score moyen) sans être pour autant fort inéquitables. Les cas les plus marquants sont ceux de la Communauté flamande de Belgique (BFL), des Pays-Bas (NLD), de la Suisse (CHE) et dans une moindre mesure de la France (FRA), de la Suède (SWE), voire de l'Allemagne (DEU). A l'inverse, les USA, l'Australie (AUS) ou la Nouvelle Zélande (NZL) et surtout, vu notre propos, la Communauté française (BFR), apparaissent avec des niveaux d'iniquité relativement élevés compte tenu du degré d'efficacité moyen qu'ils affichent.

2. Diagnostic possible

Que conclure de ces études de l'OCDE ? Avant tout qu'il est impératif de mieux comprendre les déterminants des résultats scolaires, lesquels sont fort variables d'un pays à l'autre.

⁴Hanushek (1986).

Les questions à ce niveau sont nombreuses. La première est celle du rôle des ressources financières. Que peut-t-on attendre en termes de résultats d'une augmentation des dépenses ? A vrai dire pas grand chose en soi. Les travaux des économistes de l'éducation⁴ mènent à la conclusion que l'enjeu des politiques scolaires est avant tout organisationnel dans les pays à développement avancé.

Certes, les ressources budgétaires importent. Il est évident par exemple qu'elles doivent permettre le recrutement d'un personnel en nombre et qualité suffisants ; ressource sans laquelle rien n'est possible dans un secteur grand utilisateur de main d'œuvre qualifiée. Mais la majoration des moyens financiers et humains - au-delà d'un certain seuil largement franchi par la plupart des systèmes d'enseignement des pays de l'OCDE - ne constitue nullement une condition suffisante de l'amélioration des performances. La relation ressources/résultats, dans l'enseignement plus que dans d'autres secteurs, est fortement influencée par la qualité de son organisation (mode de régulation), soit la présence de règles simples et cohérentes, assurant un bon niveau de coordination et d'incitation à réussir dans le chef des établissements, des enseignants et des élèves.

Pas de relation mécanique entre dépense par élève et résultats

⁵Hanushek (1986), Hanushek (2002).

⁶Si l'on note les dépenses salariales (90% du coût total) par DEP, le nombre d'élèves par EL, le nombre de professeurs par PROF, on a toujours l'identité comptable suivante:
DEP/EL=DEP/PROF*PROF/EL.

⁷Environ 6000 \$ US par élève pour le secondaire en 1998, soit plus que la moyenne OCDE de 5600 \$ US.

⁸L'écart est au minimum de 50 points sur une échelle de 500.

⁹Vandenbergh (2002)¹⁰ Synonyme de salaire plus élevé.

Au cours des 30 dernières années, les économistes ont réalisé de très nombreuses études statistiques visant à évaluer la relation entre ressources financières et performance de l'enseignement. Ces études⁵ montrent que les acquis scolaires en général, mais aussi ceux des élèves d'origine défavorisée, ne sont pas fonction du seul niveau des ressources financières ; que celles-ci soient mesurées par la dépense moyenne par élève ou par ses deux grands déterminants que sont le niveau des salaires des enseignants et le taux d'encadrement (taille des classes)⁶.

Les écarts de dépenses par élève ou de salaires ne rendent pas compte de manière satisfaisante des écarts d'acquis entre écoles ou classes. Ainsi, Communautés française et flamande ont connu tout au long des années 1990 pratiquement la même dépense par élève⁷ et le même niveau de salaire des enseignants. Mais les scores des élèves en Flandre sont nettement supérieurs⁸.

Notre propre travail⁹ sur les données de l'OCDE confirme ainsi que le taux d'encadrement ou l'ancienneté des enseignants¹⁰ n'affectent pas le niveau des acquis. Dans le cas précis de la Communauté française, il apparaît même que, toutes choses égales par ailleurs, de plus petites classes vont de pair avec des résultats moindres. Il n'y a pas non plus d'indication que de plus petites écoles – généralement sources de coûts par élève plus élevés – génèrent de meilleurs résultats.

L'enjeu central du mode de régulation

De tels résultats ont pour effet de déplacer le centre d'intérêt des économistes de l'éducation vers la question de l'organisation (mode de régulation) des systèmes d'enseignement. Que peut-on dire tout d'abord de la situation en Communauté française sur ce plan ? Et quels sont les enjeux par rapport à la question de sa faible performance ? A la première question, la réponse est que le mode de régulation en vigueur est très insatisfaisant car très hybride. Il repose sur plusieurs conceptions de la régulation.

¹¹Nous aimons dire à son sujet qu'il souffre du syndrome « Canada Dry » en référence à la publicité faite pour cette boisson suggérant qu'elle ressemblait à bien des égards au whisky mais qu'elle n'en est bien sûr pas.

¹²Le Grand & Bartlett (1993), Vandenberghe (1996).

¹³Plus de 85 % des élèves américains suivent les cours des écoles publiques (locales) au niveau primaire et secondaire. Ce chiffre est relativement constant depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

¹⁴Wössman (2001).

Chacun des modes présents comporte de grandes faiblesses en lui-même. Et tout indique que l'articulation qui s'est opérée au fil des ans a été peu réfléchie et mal mise en oeuvre¹¹. A l'inverse, la Flandre a accompli depuis 1970, et plus encore depuis la Communautarisation de l'enseignement en 1989, un travail discret mais bien effectif de simplification et de clarification du mode de régulation de son enseignement.

Libre-choix et concurrence

Il y a tout d'abord en Communauté française la composante quasi-marché¹², dont l'origine remonte aux années 1950. Le financement est public mais les modalités d'octroi de ce financement font apparaître les logiques de marché. Car les parents, les élèves ou étudiants sont libres de choisir leur établissement. Les établissements – pas les réseaux auxquels ils appartiennent – sont financés en fonction du nombre d'inscrits. La faiblesse de ce modèle est qu'il est source d'iniquité. Car le libre-choix tend généralement à accentuer le degré de ségrégation des publics entre écoles proches selon le niveau socio-économique, et augmenter ainsi la dispersion des résultats ou leur sensibilité à l'origine socio-économique. En Nouvelle-Zélande, les parents à qui on a récemment offert la liberté de choisir l'école ont très rapidement exploité cette opportunité, mais avec un fort biais social : les milieux les plus aisés affichent une mobilité scolaire nettement plus forte que les autres. En Ecosse, où le libre-choix scolaire a été introduit au début des années 80, les écoles en croissance sont celles affichant au départ un profil socio-économique relativement élevé et des résultats scolaires bruts supérieurs à la moyenne. Les conséquences du quasi-marché en termes d'efficacité sont nettement moins claires. On recense bien certaines études menées aux Etats-Unis qui concluent à l'existence d'un effet positif sur le niveau général des résultats. Cependant, aucune ne donne une information précise sur l'impact de la concurrence en tant que telle. Les Etats-Unis n'ont d'ailleurs pas de quasi-marché scolaire fonctionnant à grande échelle¹³.

Contrôle bureaucratique

Il y a, par ailleurs, en Communauté française une tradition de contrôle par la hiérarchie. Les réglementations administratives sont nombreuses dans l'enseignement. Et la tendance récente est à l'amplification. Les grilles salariales sont centralisées, le paiement des enseignants est réalisé par l'ordinateur central selon des grilles barémiques uniformes. Les conditions de recrutement, de promotion, de nomination et de mise à la pension sont les domaines dans lesquels la marque de l'administration centrale est très visible. Il en va de même pour l'emploi du temps dans les écoles, les horaires de travail des enseignants et des élèves et, plus récemment, la pédagogie. Or l'évaluation que les économistes¹⁴ font de ce type de régulation est plutôt mitigée. Le contrôle administratif réussit certes à générer une certaine conformité (respect formel des horaires, des taux d'encadrement prévus par la loi, ...), mais il échoue à influencer les comportements des enseignants qui déterminent réellement le degré d'efficacité et d'équité du système. Les règles administratives et autres injonctions (pédagogiques, ...) franchissent rarement le seuil des classes.

Libre-choix et bureaucratie: l'art de mélanger les contraires

Il y a enfin les coûts liés à la présence simultanée de ces deux modes de régulation. L'hybridation actuelle relève du compromis entre conceptions relativement antagonistes de la régulation.

La concurrence, pour être efficace, requiert la présence de producteurs libres de choisir l'usage des ressources qui leur paraît le plus indiqué pour satisfaire la demande. Or, le contrôle administratif limite fortement cette autonomie en imposant nombre de règles et procédures dans la manière d'utiliser les ressources (horaires des profs et des élèves, condition de recrutement, grilles salariales, taux d'encadrement, garantie d'emploi pour les personnels nommés, ...).

On peut également douter du fait que le contrôle administratif exerce une quelconque action correctrice par rapport aux effets néfastes du libre-choix. Ainsi, peu de mesures administratives en vigueur sont de nature à limiter la ségrégation des publics ou ses effets. L'uniformité des salaires et des modes de gestion du personnel empêche par exemple l'octroi de primes salariales aux enseignants s'occupant d'élèves en difficulté.

En outre, le renforcement actuel du contrôle administratif se révèle anachronique lorsque l'on prend la mesure des évolutions récentes. Car ce type de contrôle heurte l'aspiration à plus d'autonomie des nouvelles générations d'enseignants. Il en va de même de la tendance à prescrire la pédagogie et autres modalités de leur travail. Les réformes récentes, instituant à grand renfort de textes l'individualisation des rythmes d'apprentissage, le travail par cycles de deux ans ou le temps de concertation obligatoire avec les collègues, se heurtent en pratique à la réticence des professeurs à se voir dicter une marche à suivre au quotidien.

Enfin, et de manière plus fondamentale, l'administration s'est avant tout attachée à imposer une conformité à des règles et procédures dans la manière d'utiliser les ressources, en négligeant la définition des objectifs et la mesure de leur accomplissement. Les programmes définissant les savoirs et compétences à enseigner, les objectifs à atteindre, sont plutôt rares. Les écoles et les enseignants sont plus ou moins libres de déterminer les critères de réussite ou d'échec. La distribution des diplômes et certificats est du ressort des établissements. En pratique, un même diplôme terminal délivré par deux écoles différentes atteste d'acquis forts divergents. Quant à la mesure objective du degré de réalisation des objectifs, celle des résultats des élèves, de leurs trajectoires scolaires et professionnelles, à peu près rien n'existe.

3. Augmenter l'autonomie des écoles et les contrôler par leurs résultats

Que faire dès lors en Communauté française à propos du mode de régulation pour tendre à plus d'efficacité et d'équité ? En dépit de toutes les limitations de la composante quasi-marché scolaire (libre-choix), et malgré la tendance à la ségrégation des publics qui la caractérise, nous ne croyons pas à son remplacement par un modèle hiérarchique pur, avec comme en France une carte scolaire synonyme d'assignation de l'école en fonction du quartier de résidence. Il y a la question du coût politique d'une telle option. Mais il y a aussi le risque qu'elle entraîne une accentuation de la ségrégation résidentielle.

L'option de politique scolaire doit plutôt être celle de la régulation du quasi-marché. Mais pas via un renforcement du contrôle hiérarchique de type bureaucratique ou pédagogique, comme c'est le cas aujourd'hui.

¹⁵En Communauté française, plus de 75% des institutions en charge de la production des services éducatifs sont gérées au quotidien par des personnes sans lien organique ou hiérarchique direct avec l'Etat central.

Dès lors qu'il y a libre-choix et autonomie juridique de beaucoup d'écoles¹⁵, il importe que l'administration centrale agisse autrement qu'en cherchant à s'imposer comme producteur exclusif des services éducatifs et/ou à multiplier les règles d'usage des ressources (tendance actuelle). Il est plus indiqué d'opter, comme en Flandre mais aussi en Finlande ou en Grande-Bretagne, pour un encadrement par voie de contractualisation synonyme de forte autonomie des écoles et de contrôle par les résultats.

¹⁶Wössman (2001).

Plusieurs travaux¹⁶ concluent au fait que les régulations centrées sur les résultats des élèves sont plus efficaces que celles qui procèdent par encadrement rapproché de la conduite des professeurs, notamment dans le domaine de la pédagogie. Autonomie accrue, évaluation externe des écoles et meilleure performance peuvent aller de pair. Ainsi, dans l'enquête OCDE de 1995, la décentralisation au niveau de l'école de la responsabilité d'achat des fournitures et du matériel, et surtout de l'engagement ou de la rémunération des enseignants tend à améliorer les acquis en math et sciences. Mais on note surtout que l'obligation faite aux écoles de participer à des épreuves externes – soit un élément de centralisation – a un effet favorable. La présence de telles épreuves, par contraste à une situation où n'existent que des examens dont le contenu est défini localement, améliore le score des élèves en math et en sciences. L'avantage est de 16 points en math¹⁷ et de 10 points en sciences. Pour ces matières, c'est aussi la centralisation de la définition du programme qui engendre de meilleurs résultats.

¹⁷En référence à une moyenne de 500.

Compte tenu de ces résultats et des analyses qui précèdent, notre recommandation est celle de la régulation du quasi-marché (libre-choix de l'école). Mais pas via un renforcement du contrôle hiérarchique de type bureaucratique ou pédagogique tel que pratiqué ces dix dernières années. Il est plus indiqué d'opter, comme en Flandre mais aussi en Finlande ou en Grande-Bretagne, pour un encadrement par voie de contractualisation, selon le principe « autonomie contre résultats ». Il s'agirait de dissocier plus nettement qu'aujourd'hui les fonctions de contrôle et de production du service éducatif. Aux écoles il reviendrait de décider plus librement des horaires de présence des professeurs et des élèves, de la durée des cours par matière, du nombre et du type d'enseignants à recruter ou encore de l'opportunité de les envoyer en recyclage et de leur octroyer des primes salariales s'ils s'occupent d'élèves en difficulté. A l'administration il appartiendrait d'évaluer la performance des écoles. Son rôle principal serait de faire passer aux élèves, à intervalles réguliers, des tests standardisés, à l'image de ceux conçus par l'OCDE. Les résultats à ces tests, pondérés pour tenir compte de l'origine socio-économique des élèves, formeraient la base de l'évaluation renvoyée aux écoles. Et ce n'est qu'en cas d'évaluation négative répétée qu'il y aurait intervention dans la gestion de l'école, par un changement de direction, une mise sous tutelle, ...

Références

Hanushek, E. (1986), "The economics of schooling: production and efficiency in public schools", *Journal of Economic Literature*, 24, pp. 1141-1177.

Hanushek, E. (2002), "Publicly Provided Education", *NBER WP Paper*, 8799.

Le Grand, J. & Bartlett, W. (eds) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, London, MacMillan.

Vandenberghe, V. (1996), *Functioning and regulation of educational quasi-markets*, Thèse de doctorat, Nouvelle série N°283, Louvain-la-Neuve, Belgium, CIACO.

Vandenberghe V (2002), "Evaluating the Magnitude and the Stakes of Peer Effects analysing Science and Math Achievement across OECD?", IRES-UCL, forthcoming in *Applied Economics*.

Wössman, L. (2001), "Why students in some countries do better: international evidence on the importance of education policy", *Education Matters*, 1 (2), 67-74.

Vincent Vandenberghe

Vincent Vandenberghe est professeur d'économie à l'UCL, et chercheur à l'IRES et au GIRSEF (Groupe Interfacultaire de Recherche sur les Systèmes d'Education et de Formation). Contact: vandenberghe@ires.ucl.ac.be.

Ce texte reflète largement les résultats du programme de recherche "Pour un système d'enseignement favorisant l'insertion de tous les jeunes", réalisé dans le cadre de la chaire H. Collinet d'économie de l'éducation, au sein de la Fondation Louvain. Le lecteur intéressé par un exposé plus complet des résultats du programme se réfèrera au livre de poche « Un enseignement à réguler, des filières à revaloriser. Etat des lieux et utopie » (éditions Labor, collection Quartier Libre, 96 p.).

Regards Economiques
IRES-UCL
Place Montesquieu, 3
B-1348 Louvain-la-Neuve
site Web : <http://regards.ires.ucl.ac.be>
e-mail : regards@ires.ucl.ac.be
tel. 010/474146 ou 010/473426

Prévisions de l'économie belge

(pourcentage de variation par rapport à l'année précédente, sauf indications contraires)

	2000	2001P	2002 P
PIB	4,0	1,1	1,0
Consommation privée	3,8	1,6	1,2
Consommation publique	2,5	2,3	1,1
Investissement	2,6	- 0,3	0,3
- Entreprises	3,3	1,2	0,8
- Ménages	1,1	- 1,0	- 1,5
- Administrations	1,5	- 10,9	1,3
Demande intérieure (hors variation des stocks)	3,3	1,3	1,0
Variations des stocks ¹	0,5	- 1,2	0,4
Demande intérieure totale	3,8	0,1	1,4
Exportations de biens et services	9,7	- 0,3	2,1
Importations de biens et services	9,8	- 1,6	2,7
Prix à la consommation	2,6	2,5	1,4
Indice "santé"	1,9	2,7	1,4
Revenu disponible réel des ménages	2,2	1,6	2,1
Taux d'épargne des ménages ²	15,2	15,1	15,9
Emploi intérieur ³	1,7	1,3	- 0,2
Chômeurs complets indemnisés ³	- 8,3	- 4,9	2,9
Taux de chômage ^{3 4}	10,0	9,7	10,1
Solde net de financement des administrations publiques (en % du PIB)	0,0	0,2	- 0,2

¹ Contribution à la croissance du PIB

² En pourcentage du revenu disponible

³ Au 30 juin

⁴ Nombre total de chômeurs, en pourcentage de la population active

Source : Service d'analyse économique de l'IRES, avril 2002
(Une synthèse de la dernière étude de conjoncture de l'IRES est disponible
sur le site web: <http://www.econ.ucl.ac.be/EAS/FR/ConjBelFR.html>)