

**La politique de l'enseignement:
bilan et perspectives**

Delvaux B., Deutsch L., De Villé Ph.,
Martou F., et Vandenberghe V.
Septembre 1995

IRES
Institut de recherches
économiques et sociales

**ETUDES
&
OPINIONS**

Département des sciences économiques

UCL Université catholique de Louvain

Place Montesquieu, 3 — 1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)

La série «Etudes et Opinions» a pour objectif de contribuer à éclairer les débats de politique économique et sociale de notre époque, sur base d'études réalisées à l'IRES. Les opinions exprimées restent bien sûr de la responsabilité de leurs auteurs et ne représentent pas une position officielle de l'Institut.

Les problèmes que rencontre le système éducatif de la Communauté française de Belgique ont fait l'objet de nombreuses analyses depuis le début des années nonante. Pour la plupart, elles ont été publiées dans le cadre de la Radioscopie de l'enseignement, des travaux du Conseil de l'Education et de la Formation (CEF), du groupe FNRS en économie de l'éducation, ou encore des récentes Assises de l'enseignement. De ces analyses, dans l'élaboration desquelles l'IRES a joué un rôle important, ressort un diagnostic général essentiel. L'objet premier de ce texte est d'en rappeler les éléments primordiaux qui à nos yeux doivent guider la recherche de solutions politiques face à une détérioration d'une situation qui, si elle se prolonge, risque de déboucher sur une crise majeure de notre système éducatif.

Le second objectif poursuivi par ce texte est d'évaluer à la lumière de ce diagnostic les mesures d'économies budgétaires décidées cet été par les autorités de la Communauté française de Belgique afin de voir si elles s'inscrivent dans une logique correcte d'appréciation des problèmes. Ceci permettra de mettre en lumière les limites et dangers de ces mesures et de réfléchir à de possibles stratégies alternatives ou complémentaires.

En ce faisant, notre souci n'est autre que d'apporter une contribution aussi objective que possible au débat que nous souhaiterions voir se poursuivre en vue d'une réforme fondamentale de notre système éducatif, débat déjà entamé dans le cadre des Assises de l'enseignement. Notre point de départ doit donc être clair pour tous : la logique budgétaire qui préside aux récentes mesures condamne celles-ci à n'être que de court-terme, inadaptées aux véritables enjeux d'une réforme du système éducatif qui ne peut être que globale, multidimensionnelle, et structurelle de moyen-terme. Il est urgent qu'on s'y attelle.

A. La problématique d'ensemble

1. Quelle crise du système éducatif ?

De l'ensemble des études ressort un premier point capital: les difficultés auxquelles se confronte le système éducatif de notre communauté ne sont pas que d'ordre budgétaire, loin s'en faut. Elles sont tout autant, si pas plus, d'ordres organisationnel, pédagogique et de gestion adéquate de ressources humaines et matérielles. Qui plus est, les difficultés d'ordre budgétaire ne peuvent pas elles-mêmes être analysées exclusivement en termes de financement inadéquat. Elles s'expliquent aussi par les coûts engendrés par les dysfonctionnements organisationnels, pédagogiques et de gestion auxquels nous venons de faire allusion.

Un second point consiste à rappeler que les difficultés à résoudre sont fondamentalement de nature structurelle et requièrent donc des mesures à moyen terme. En effet, les signes par lesquels se manifestent ces dysfonctionnements montrent bien que ces difficultés sont profondes :

- démotivation, frustration, incertitude des enseignants quant à leur rôle, leurs possibilités d'autonomie, leur avenir (entre autres statutaire) et les moyens qu'on veut bien leur donner, en particulier sur le plan de la formation initiale et surtout continuée;
- principalement dans le secondaire mais aussi, quoique dans une moindre mesure, dans le supérieur et l'universitaire, des taux d'échec beaucoup trop élevés avec des redoublements multiples et parfois le basculement dans des filières de formation de ce fait condamnées à devenir malgré elles des filières de relégation. On est frappé de l'inadaptation croissante des types et de l'organisation des filières de formations pour une part non négligeable de la population scolarisable, principalement urbaine et de milieux socio-économiques défavorisés¹. De même, des indicateurs de performance qui ne nous placent pas en position enviable dans les comparaisons internationales de l'O.C.D.E.;
- des difficultés de fonctionnement variant fortement et cela en fonction de la localisation des institutions éducatives, des populations scolarisables auxquelles elles s'adressent et du type de formation qu'elles doivent assurer; difficultés souvent exacerbées par des comportements concurrentiels entre établissements.

Il en résulte, principalement au niveau de l'enseignement secondaire, deux enjeux: diminuer des coûts trop élevés – au moment où par ailleurs une contrainte de financement pèse sur l'ensemble du système éducatif – mais aussi relever des niveaux moyens de formation aujourd'hui insuffisants quant à l'évolution des connaissances requises tant par l'évolution des systèmes productif et technologique que par les défis socioculturels contemporains.

Les problèmes à résoudre relèvent donc de trois dimensions interdépendantes : efficacité, efficience et contrainte budgétaire².

La première est celle de l'efficacité, c'est-à-dire la capacité du système à atteindre des objectifs satisfaisants déterminés par la collectivité. En sont les indicateurs principaux: le nombre trop élevé d'échecs scolaires à partir du secondaire, le trop faible nombre de diplômés de l'enseignement secondaire et par voie de conséquence un taux de fréquentation de l'enseignement supérieur et universitaire insatisfaisant au regard de normes internationales, mais aussi la faible motivation des jeunes à fréquenter l'école. S'y ajoutent comme déjà indiqué auparavant des indicateurs de performance (lecture, mathématiques, etc.) peu satisfaisants.

La seconde est un problème d'efficience, à savoir la capacité d'atteindre un quelconque objectif de la manière la plus économe qui soit, bref en minimisant raisonnablement les coûts. Dans le cas de l'enseignement, ceux-ci sont avant tout des coûts de personnel. Au vu du nombre d'enseignants rémunérés (6% de la population active de ce pays sont des enseignants), le haut niveau d'encadrement qui pourrait être théoriquement atteint ne l'est pas effectivement dans les classes du fait d'un écart de près de 10% entre le personnel enseignant rémunéré et celui qui enseigne³.

La troisième est celle de la contrainte budgétaire, c'est à dire des moyens que le pouvoir politique accorde à la communauté éducative pour mener à bien les tâches qui lui sont

¹ Voir sur certains points Martou & Peeters (1989).

² Ces notions et le cadre d'analyse qui les sous-tend sont développés dans De Villé (1991).

³ Cet aspect a été étudié par Delvaux & Vandenberghe (1992), Vandenberghe (1993b).

confiées. Elle focalise l'essentiel de l'attention. On sait en effet depuis plusieurs années déjà que les paramètres de la loi de financement de la Communauté française ne permettent pas de financer l'ensemble du système éducatif si les éléments déterminant les coûts du personnel enseignant (taux d'encadrement, taille des établissements, nombre d'options, évolution des populations scolarisées, coûts salariaux, etc.) sont laissés inchangés⁴. La discussion se trouve ainsi coincée dans un double verrou. D'un côté ceux qui clament qu'il est impossible de trouver des moyens supplémentaires, en particulier du fait de l'impossibilité, du moins supposée telle, de renégocier la loi de financement, l'effort devant porter sur des réductions de dépenses. De l'autre, ceux qui mettent en avant le nécessaire refinancement de la Communauté française et réclament des moyens supplémentaires pour l'enseignement. Compte tenu de ce qui vient d'être dit sur l'efficacité insatisfaisante du système, il devrait être clair que l'origine du déficit se trouve autant du côté de dépenses injustifiées que de recettes insuffisantes. Les chercheurs de l'IRES ont indiqué en son temps que le coût budgétaire lié à l'échec scolaire et aux problèmes liés à l'affectation du personnel enseignant pouvait dépasser les 10 milliards⁵.

Après l'emprunt de soudure de 40 milliards (dit "plan Busquin") remboursé par les Régions, les déclarations des uns et des autres ne peuvent plus se permettre d'approximations sous peine de perte irrémédiable de crédibilité et donc finalement de banqueroute de la Communauté française de Belgique. En tout état de cause, il faudra donc bien économiser 10 milliards dans les quatre années à venir. Mais il faudra le faire dans le cadre d'un plan pluriannuel de moyen terme s'attachant à la fois à trouver toutes les réductions possibles de dépenses qui ne mettent pas en péril le bon fonctionnement du système, et donc en particulier l'adhésion de ceux qui y travaillent, à réfléchir aux réinvestissements nécessaires pour en améliorer l'efficacité, à chiffrer la charge budgétaire qu'ils impliquent et finalement, compte tenu des nécessaires économies de 10 milliards, à faire la balance d'éventuelles recettes additionnelles à trouver. La négociation d'un tel plan, basée sur la participation réelle de la communauté éducative, des décideurs politiques et des utilisateurs du système éducatif (parents comme élèves ou étudiants) est la clef de l'efficacité future du système⁶.

2. Réflexions sur les objectifs et les moyens

Les divers travaux qui ont été réalisés à ce jour permettent déjà de mettre en avant un certain nombre de directions prioritaires, tant au plan de réformes et donc de possibles réinvestissements à envisager, que d'économies à réaliser et de nouvelles possibilités de financement à trouver. Chacune d'elles est développée dans les pages qui suivent.

2.1. Inégalité des résultats, discrimination positive et décentralisation

L'enseignement secondaire doit se caractériser par une certaine diversification des filières de formation et, à l'intérieur de celles-ci, d'options afin de mieux rencontrer les attentes d'une population scolaire nécessairement hétérogène. Une telle diversification constitue en outre un facteur d'innovations socioculturelles, scientifiques et techniques. Toutefois, cette différenciation devient trop souvent source d'inégalités entre établissements, entre filières ou

⁴ Voir Delvaux & Vandenberghe (1992) et Vandenberghe (1993b).

⁵ Voir Delvaux & Vandenberghe (1992) et Vandenberghe (1993b) pour le détail de ce calcul.

⁶ Sur la problématique du financement du système, voir Martou (1993).

entre régions. Ces inégalités se marquent tant au niveau de la composition des publics scolaires des établissements qu'à celui des acquis de formation que ces publics sont à même d'atteindre⁷.

Pour un nombre trop important d'élèves, l'école est à la fois vécue comme une perte de temps en soi et comme un échec au regard des critères d'évaluation formelle et des diplômes obtenus. On se rappellera que plus de 60 pour cent des élèves atteignant la sixième secondaire ont redoublé une fois ou plus au cours de leur scolarité antérieure. De plus nombre d'élèves ont déjà, à ce stade, abandonné le système du fait des redoublements successifs. Ce phénomène explique en grande partie la performance relativement médiocre de la Belgique – tout particulièrement de la Communauté française – en termes de nombre de diplômés du secondaire et, par voie de conséquence, en termes de coût réel par étudiant diplômé⁸. Il faut donc lutter simultanément contre l'échec scolaire et contre le penchant d'un trop grand nombre de jeunes à "désinvestir" dans leur propre formation. Il faut encore y répondre par des discriminations positives et/ou en accordant plus d'autonomie aux institutions éducatives concernées.

Que penser, au vu du large mouvement qui actuellement réclame que les autorités la mettent en place, d'une véritable politique de discrimination positive visant à remédier à l'inégalité des résultats de notre système éducatif ?

I) INEGALITES DE RESULTATS

Qu'entend-on, d'abord, par cette *inégalité des résultats* ? Les résultats d'un enseignement ne peuvent se mesurer qu'à l'aune de ses objectifs. Les réduire au seul taux de réussite des élèves ne rend pas compte de ce que l'école a d'autres fonctions outre celle de transmettre un certain nombre de connaissances sur l'acquisition desquelles ces réussites sont pourtant exclusivement jugées. Dans l'esprit du C.E.F., l'école doit à la fois "promouvoir le développement de la personne de chacun des élèves, conduire les jeunes à prendre une place active dans la vie économique en les amenant à construire leur savoir et les amener à se former comme citoyens responsables dans une société libre"⁹. Nous partageons cette vision.

Le terme d'inégalités de résultats reste cependant ambigu même compris dans son acception étroite¹⁰, car on ne précise jamais si l'objectif est d'atteindre un certain niveau de connaissances ou d'en faire acquérir un maximum. Les statistiques cherchent à faire croire que le point d'arrivée (un certain nombre d'élèves en "savent assez" pour pouvoir suivre les cours de l'année suivante) est la mesure de ce qu'a apporté l'enseignement alors que c'est le

⁷ On est frappé par la tendance de certains établissements voisins à concentrer des publics apparemment très différents en dépit de la similitude des types d'enseignement organisés. En 1991, on note à Charleroi que certains établissements organisant la première année de transition comptent plus de 80 pour cent d'élèves en retard. D'autres n'en comptent que 5 pour cent (Martou & Vandenberghe, 1995). Cette impression "d'éclatement" au niveau de l'enseignement secondaire se retrouve lorsque l'on examine la variance des acquis scolaires entre les établissements telle que mesurée par les enquêtes IAE; Grisay (1993)

⁸ En 1992 le pourcentage de Belges ayant entre 25 et 34 ans détenteur(trice)s d'un diplôme terminal d'enseignement secondaire était de 60 pour cent. Ce chiffre est plus élevé que celui du Portugal (21%), de l'Espagne (41%) de la Grèce (52%) et de l'Irlande (56%); mais il est moins important que celui du Danemark et de la France (67%), des Pays-Bas (68%), de l'Autriche (79%), du Royaume-Uni (81%), de la Finlande (82%), de la Suède (83%) et de l'Allemagne (89%); OCDE (1994).

⁹ Par commodité nous reprenons ici les objectifs tels qu'ils sont définis par le C.E.F.

¹⁰ Les connaissances et capacités cognitives de l'élève.

trajet parcouru (l'ensemble d'acquisitions cognitives) qui en serait plutôt la véritable contribution.

Il faut par conséquent mettre en oeuvre des procédures et des structures qui tiennent compte de ces objectifs. Il apparaît en effet nécessaire que l'ensemble de ces objectifs puissent faire l'objet d'une évaluation sérieuse, non seulement au niveau du système scolaire en général, mais également au niveau des progrès de chaque élève. Sous peine de manquer de crédibilité, nous devons transformer les modes existants d'évaluation afin qu'ils intègrent toutes les dimensions de l'enseignement.

Il n'en reste pas moins vrai que des indicateurs permettent déjà d'affirmer que certains établissements réalisent des performances supérieures à d'autres en ce qui concerne certains critères. Une partie — mais une partie seulement — de la variance des résultats s'explique par une différence d'efficacité des enseignants et des équipes d'enseignants, mais il existe d'autres facteurs tels que les caractéristiques propres de la population scolarisée par l'établissement et donc le milieu socioculturel dont les élèves sont issus. Il faut en tirer la conclusion que les moyens à mettre en oeuvre doivent prendre en compte ces différences pour atteindre un résultat final comparable entre établissements. Une telle politique de discrimination positive a la vertu, à nos yeux, d'introduire plus d'équité dans un système d'enseignement auquel les moyens adéquats ne sont pas donnés pour qu'il puisse assurer une réelle égalité des chances entre tous les jeunes dont il a la charge.

II) DISCRIMINATION POSITIVE

Les zones scolaires en difficulté doivent recevoir des moyens adaptés, mais il est impératif, ce faisant, de ne pas s'enfermer dans une logique de *colmatage* qui a peut-être trop présidé dans l'établissement des zones d'éducation prioritaires (ZEP). Une politique de discrimination positive doit, à terme, tendre à la résorption des ghettos et non les favoriser au sens où elle les rendrait «supportables».

Encore faudrait-il ne pas non plus réduire la discrimination positive à la seule possibilité de financer différemment les établissements en fonction de l'environnement socioculturel dans lequel ils opèrent. D'autres politiques peuvent en effet être imaginées pour tenir davantage compte des difficultés de terrain que rencontrent certains établissements: il peut s'agir aussi de créer une discrimination en matière de *normes*. Des institutions accueillant un nombre important d'élèves étrangers pourraient être autorisées à ouvrir des options assurant une meilleure intégration tout en permettant à ces élèves de mieux connaître leurs racines sociales et culturelles. Cette forme de discrimination positive relèverait d'une politique toujours centralisée, mais plus adaptée aux circonstances particulières connues par certains établissements.

On rappellera enfin que la réussite d'un enseignement est aussi affaire de composition du public scolaire. La tendance, très précoce, à la ségrégation des publics en fonction des aptitudes n'est pas inéluctable. La contrer permettrait très probablement d'accroître l'égalité des chances et contribuerait à limiter les besoins d'encadrement professoral considérables (et coûteux) tels qu'ils apparaissent aujourd'hui dans les ghettos scolaires et les filières de relégation du secondaire.

III) DECENTRALISATION, AUTONOMIE

Au-delà des observations et des réserves que nous émettons à propos de la mise en oeuvre du principe de discrimination positive, nous insistons sur l'un de ses corollaires: celui du besoin d'organiser une décentralisation intelligente de la prise de décision en matière d'enseignement.

Cela ne peut se faire sans une autonomie réelle quoiqu'encadrée de ces établissements et sans la participation des acteurs qui, sur le terrain, sont à même de percevoir les enjeux majeurs de leur action (enseignants, parents, élèves, pouvoirs publics locaux, représentants de la société civile). Cette autonomie des établissements consistera à permettre à ceux-ci de décider du poids relatif des différents moyens à allouer aux différents objectifs qui leur sont assignés. Cette autonomie est encadrée, guidée parce que d'indispensables normes communes à tous les établissements – ou à tout le moins différenciées mais établies de manière centralisée par la définition de cahiers des charges – doivent continuer d'assurer voire de renforcer la cohérence générale du système.

Cette autonomie prendra enfin tout son sens lorsque les normes fixées de manière centralisée seront établies de telle sorte que, une fois atteintes par chaque établissement, elles laisseront néanmoins encore à chacun d'eux des ressources (y compris de temps de formation), leur permettant de développer des activités de formation pouvant répondre à des besoins spécifiques de leur population scolaire.

Il faut enfin distinguer l'autonomie administrative, absolument indispensable, de l'autonomie de moyens budgétaires que les établissements seraient libres d'affecter en fonction des besoins qu'ils rencontrent¹¹. On peut imaginer que les projets pédagogiques de deux établissements amènent le premier à employer un plus grand nombre d'enseignants tandis que le deuxième s'assurerait les services de moins d'enseignants au profit d'un plus grand nombre d'activités telles que des visites didactiques, par exemple.

Une telle politique de décentralisation doit toutefois éviter plusieurs écueils: celui des stratégies concurrentielles consistant à attirer l'élève au moyen de dépenses de pur prestige, celui d'un éparpillement total des projets pédagogiques, voire celui d'une concentration "interne" des moyens au profit de certains sous-groupes durablement ou momentanément plus puissants, en violation de l'intérêt général. On sait par exemple que la gestion autonome d'enveloppes-professeurs a posé problème (classes surpeuplées à côté de classes à trois élèves)¹². Qu'en serait-il de la gestion des enveloppes financières?

L'option de responsabilisation financière devrait plus que probablement s'accompagner d'un renforcement de la démocratie interne aux établissements ainsi qu'aux bassins d'enseignement. Elle doit s'accompagner d'un renforcement de dispositifs centraux, indépendants, évaluant régulièrement les pratiques d'acteurs devenus plus autonomes, garantissant un minimum de standards pédagogiques afin, par exemple, de permettre aux élèves de changer d'établissement sans trop de heurts.

2.2. Formation initiale et continuée des enseignants

¹¹ Nous traiterons plus spécifiquement la question de l'autonomie d'évaluation au point 2.5. section III.

¹² Voir Lambrechts & Vandenberghe (1993) à ce sujet.

Le métier d'enseignant est constamment amené à se transformer, pour trois raisons essentielles. La première est liée aux caractéristiques de son public, la deuxième aux types de savoirs et de compétences attendues à la sortie de la scolarité, et la troisième aux attentes face à la qualité de la vie scolaire.

Le public scolaire est plus "difficile" à scolariser qu'auparavant. Il est indéniable que l'affaiblissement de la cellule familiale, la moindre importance de la guidance familiale imposent à l'école un effort plus grand d'encadrement et d'intégration des élèves dans un dispositif d'apprentissage qui est inévitablement perçu comme en partie contraignant par les élèves et cela dans un contexte social où par ailleurs les valeurs fondant les comportements sont bien moins établies d'emblée. La prolongation de la scolarité amène en outre une diversification des publics scolarisés: quand elle est obligatoire, elle engendre chez certains jeunes des comportements de rejet de l'école plus difficiles à surmonter dans un contexte de crise de société où la fonction de l'école apparaît moins clairement aux yeux des élèves¹³.

Par ailleurs, les compétences attendues sont plus complexes qu'auparavant. Ce ne sont pas seulement les compétences attendues des travailleurs qui se modifient à cause de l'évolution des techniques, des modes d'organisation socio-économique¹⁴. Ce sont aussi les savoirs permettant l'accès à la production culturelle, les savoir-faire liés aux nouveaux modes de vie, les savoir-être que réclame la condition de citoyens dans une société dont le rythme d'évolution et la complexité vont sans cesse croissants, de partenaires dans la vie privée ou de futurs éducateurs d'enfants et de jeunes. Que doit-on enseigner aux jeunes d'aujourd'hui? Pas plus qu'hier, la réponse à ces questions n'est facile à donner. Et si les «programmes» définis par le ministère doivent être à cet égard des guides pour les enseignants en définissant des cahiers de charges «minimaux», c'est toutefois aussi et peut-être surtout dans l'interaction quotidienne avec les élèves au travers de leur propre questionnement, qu'il faut d'ailleurs aussi leur apprendre à exprimer, que se trouve cette réponse.

Enfin, les attentes face au temps vécu à l'école se sont étendues. Sans parler des temps de «garderie», on perçoit des demandes de plus en plus pressantes pour que l'école dépasse sa fonction d'instruction, d'enseignement pour devenir un lieu de formation au sens le plus plein du terme: un lieu d'apprentissage de la vie, de la découverte de soi, de ses potentialités sous le regard des autres dans le respect et la tolérance, un lieu aussi où l'on apprend à décrypter le monde et à mesurer toute la difficulté d'y faire régner les idéaux de justice et de démocratie.

Tous ces éléments conduisent à une profonde transformation du métier d'enseignant, partiellement initiée mais largement en retard par rapport aux attentes. L'enseignant se trouve confronté à une multiplication des fonctions à assumer, à une multiplicité des interlocuteurs (du fait de l'exigence démocratique), à une diversification de la population scolaire et au passage d'un enseignement basé sur l'addition des connaissances à un enseignement basé sur l'intégration de compétences et de savoirs. Tous ces éléments conduisent à une déformalisation des tâches enseignantes. L'autorité centrale va de moins en moins s'investir dans la définition précise des programmes pour se concentrer sur la définition d'objectifs globaux. Les chemins pour y parvenir devront de plus en plus être initiés par les enseignants, en tenant compte des spécificités de leur contexte et en les discutant avec les autres interlocuteurs constitutifs du monde scolaire: parents, représentants des collectivités et du monde socio-économique.

¹³ Les procédures de sélection scolaire visant à rétablir une certaine homogénéité des classes constituent une réponse coûteuse et dont l'efficacité pédagogique globale est discutable.

¹⁴ Voir Ph. DeVillé et al. (1995)

Ces attentes nécessitent que l'enseignant travaille davantage en équipe parce qu'il ne peut assumer seul toutes les fonctions et qu'aucune de ces fonctions ne peut être conçue indépendamment des autres. Cela signifie également que les enseignants travaillent en réseau d'échange parce que l'interaction entre enseignants est indispensable pour compléter et amender les connaissances accumulées par les scientifiques; les enseignants devant être capables de constituer un savoir d'expériences, complémentaire du savoir académique.

Une meilleure reconnaissance sociale de la fonction enseignante est liée à la capacité des enseignants à intégrer ces nouvelles exigences. Mais une telle intégration ne peut se faire sans un appui de la Communauté française. Un tel appui a inévitablement des conséquences budgétaires.

Les transformations à opérer dans le processus de formation initiale sont complexes. Il faut en effet réduire le décalage entre formation théorique et apprentissage de la pratique d'enseignement. Cette dernière ne se réduit pas à la pratique pédagogique mais surtout à la capacité de l'enseignant à développer de réels projets de formation répondant à la fois aux attentes des élèves et aux exigences minimales des cahiers de charge. En tout état de cause ceci impliquera d'augmenter le caractère polyvalent de la formation (de manière à ce qu'en outre le jeune diplômé soit moins limité à un niveau d'enseignement ou à une filière, de manière aussi à ce que ses débouchés professionnels ne restent pas circonscrits à l'enseignement). Cette formation initiale constitue un enjeu fort, dans la mesure où, même dans le contexte actuel de réduction d'emploi, une part importante du personnel enseignant sera remplacée dans les prochaines années. L'examen de la pyramide des âges et des comportements de sortie vers la pension révèle que les professeurs du fondamental, du secondaire et du supérieur non universitaire de 44 ans et plus ont libéré et libéreront environ 10.900 postes équivalents temps plein entre 1993 et 1999. Compte tenu de la pyramide des âges, le phénomène ira en s'accroissant durant les premières années du prochain millénaire. Une estimation grossière conduit à penser que le volume des sorties "naturelles" d'ici l'an 2.005 pourrait atteindre un total de 30.000 unités, soit un tiers du volume de l'emploi actuel.

La formation continuée doit être assurément développée, mais aussi repensée dans la mesure où les limites budgétaires exigent une concentration des moyens de formation sur quelques objectifs cruciaux. Ainsi faut-il moins éparpiller les moyens et modifier les poids respectifs des formations par discipline par rapport aux formations transversales, et des formations hors école impliquant des enseignants isolés par rapport à des formations collectives liées à un projet scolaire. Il faut également privilégier l'échange et la systématisation des savoirs d'expérience, d'une part en concevant le rôle des formateurs extérieurs comme celui d'accoucheurs, d'autre part en stimulant les réseaux d'enseignants internes à l'école (développement des heures, des lieux et de la culture de concertation) et externes à l'école (développement des lieux et des systèmes d'échanges d'information). Ces derniers points nécessitent de revoir l'horaire des enseignants. Enfin il est urgent de mettre en place des congés pédagogiques d'ampleur suffisante permettant aux enseignants de développer un projet pédagogique nouveau pour leurs enseignements tout en prenant du recul par rapport à l'inévitable pression de l'enseignement pratiqué au quotidien.

2.3. Améliorer les articulations entre niveaux et formes d'enseignement

I) REORGANISER LES FILIERES DU SECONDAIRE?

La distinction des filières au niveau du secondaire devient de moins en moins pertinente. Le public scolaire exerce en effet une pression accrue pour se maintenir dans les filières de transition et celles-ci doivent donc faire face à une diversification accrue de leurs publics. Le phénomène s'observe dès à présent au niveau du premier degré. Il se présentera bientôt au niveau des autres degrés. Par ailleurs, les filières de qualification, notamment professionnelles, ne sont plus à même d'assumer efficacement leur rôle de préparation à une profession notamment parce qu'elles sont devenues des filières de relégation, rassemblant des élèves qui n'ont pas réellement fait le choix d'une profession et sont par conséquent largement démotivés et susceptibles de décrochage scolaire.

Pour l'heure, la réforme du premier degré n'a fait que poursuivre et amplifier un mouvement qui, déjà, se dessinait auparavant : les 1^{re} B et 2^e P se vident du fait de l'instauration du non-redoublement au 1^{er} degré. De même, les premiers degrés organisés par des écoles techniques et professionnelles voient leur population se réduire du fait que les publics entendent bien tenter une insertion dans les filières de transition au 2^e degré.

Dans les faits, la recomposition des filières est en cours du fait d'initiatives prises par les établissements eux-mêmes. Ceux-ci, en effet, sont forcés de réagir et de s'adapter. Ils modifient leurs offres et leurs pédagogies. Les écoles techniques et professionnelles doivent faire face à une diminution de leur population. Les écoles de transition doivent composer avec une diversification de leur public, les amenant parfois à réintroduire des hiérarchies entre options, voire entre classes, cachant ainsi une diversification sous des vocables communs.

Il est donc urgent de réadapter au plus vite les structures du secondaire de manière explicite et négociée plutôt qu'en laissant faire le libre jeu des initiatives locales. La question de l'opportunité du maintien des trois filières actuelles du secondaire doit être posée. Mais il est impératif que des réformes à ce niveau soient conçues après une analyse minutieuse des mouvements actuels des populations scolaires entre ces filières afin d'éviter que des réformes louables dans leurs objectifs mais déconnectées des contraintes du réel ne produisent d'énormes effets pervers. Ces réformes doivent être également conçues en s'interrogeant prioritairement sur le sort à réserver aux populations actuellement accueillies dans le professionnel, le spécial, les CEFA et l'apprentissage. Il ne peut être question de fonder les nouvelles formes d'excellence des filières de transition et de qualification, en reléguant vers d'autres structures-dépotoirs les jeunes en difficulté ou en révolte.

Actuellement, des idées circulent quant à l'opportunité de réduire les quatre filières à deux, en fusionnant les deux filières de transition et les deux filières de qualification. Il n'est pas sûr que ce soit la bonne voie. Il ne faut en effet pas oublier que les filières – y compris la filière de transition – recouvrent très souvent des modules de formation (les options) de qualité, d'intérêt et de prestige variables. Une réorganisation du système devrait peut-être moins se penser en termes de filières qu'en termes d'options, celles-ci devant s'inscrire davantage dans une logique de continuum et de passerelles, alors que la réflexion en termes de filières privilégie celle de rupture et de frontière.

Au-delà de ces aspects structurels, on rappellera aussi l'existence d'un double enjeu en termes de contenu des formations du secondaire: celui de l'apprentissage de la maîtrise de la technologie, y inclus la prise en compte de ses incidences sociales et culturelles, et celui de l'extension des capacités d'adaptation aux évolutions scientifiques, sociales et culturelles. La place occupée par l'enseignement technologique dans le curriculum des élèves de la filière de transition devrait être accrue sans quoi le décalage par rapport au réel économique et

social, la superficialité des analyses que l'on peut en faire, et donc en fin de compte son opacité ne feront que s'accroître. Simultanément, la composante «généraliste», surtout dans ses aspects d'acquisition de méthodes d'analyse, de communication et d'expression, de l'enseignement à vocation professionnelle gagnerait à s'étendre sous peine de compromettre les possibilités d'adaptation et de mobilité de ces diplômés ainsi que la qualité de leur participation à la vie sociale et politique.

II) SUPERIEUR UNIVERSITAIRE ET NON UNIVERSITAIRE

L'enseignement supérieur de la Communauté française de Belgique a vu le nombre de ses étudiants (tant dans l'absolu que par rapport à la population totale de cette classe d'âge) augmenter fortement ces dernières années. Mais l'accès à l'enseignement supérieur d'étudiants issus de l'enseignement secondaire reste néanmoins faible puisqu'il était en 1992 inférieur à 40 pour cent pour la classe d'âge des 20 ans¹⁵. Ce jugement défavorable s'applique tout particulièrement à l'enseignement universitaire, surtout lorsque l'on opère quelques comparaisons internationales¹⁶.

Cet état de choses reflète directement le fait qu'environ 40 pour cent des élèves d'une classe d'âge n'accèdent pas au diplôme terminal d'enseignement secondaire. Pour le reste, il faut évoquer deux effets difficiles à distinguer: l'existence soit de barrières objectives à l'entrée de l'enseignement supérieur, soit de barrières d'ordre psychologique.

En ce qui concerne les premières, si les conditions d'accès à l'enseignement paraissent relativement favorables à première vue (minerval relativement peu élevé, absence de *numerus clausus*), d'autres facteurs peuvent faire pencher la balance de la comparaison dans le sens opposé (absence d'un salaire-étudiant, comme aux Pays-Bas, ou niveau relativement faible des bourses d'études, par exemple).

Mais les barrières psychologiques doivent être importantes. Car il est vraisemblable qu'un pays qui développe autant que le nôtre l'échec dans l'enseignement secondaire ne favorise pas la confiance des étudiants dans leurs capacités à mener à bien des études supérieures longues, surtout si cette culture de l'échec a contaminé aussi l'enseignement supérieur. L'échec massif des élèves du secondaire semble donc entraîner des effets pernicieux jusque dans l'accès limité à l'enseignement supérieur.

Toute personne qui en remplit les conditions doit pouvoir avoir accès à l'enseignement supérieur, universitaire ou non, selon son choix. Il convient donc d'abolir tant les barrières objectives que psychologiques. Ceci implique de lutter efficacement contre l'échec et de développer un enseignement plus adapté au monde dans lequel le public étudiant évolue aujourd'hui.

¹⁵ Pour la Belgique dans son ensemble, le taux de participation à temps plein dans l'enseignement supérieur est en 1992 de 27,8% pour la classe d'âge des 18 ans, de 34,4% pour celle des 19 ans, de 27,2% pour celle des 20 ans et 18,5% pour celle des 21 ans. Ce chiffre nous situe dans la moyenne supérieure des pays occidentaux; OCDE (1994).

¹⁶ Pour la tranche d'âge 18-21 ans, le taux belge est de 16,9% soit plus qu'au Danemark (7,03%), au Royaume-Uni (14,2%) et en Allemagne (15,6%), mais moins qu'en Nouvelle Zélande et en Australie (18,8%), aux Pays-Bas (20,1%), en France (20,2%) en Espagne (22,5%) au Canada (23,9%) et aux USA (25%). Le taux belge apparaît sensiblement plus faible encore relativement aux autres pays de l'OCDE pour la tranche d'âge de 22 à 25 ans; OCDE (1994).

La lutte contre l'échec est un enjeu majeur de l'enseignement supérieur car il correspond à un gâchis énorme de ressources humaines, surtout au niveau des premières années. Il serait probablement réducteur d'affirmer que l'importance du taux d'échec et des redoublements en candidature reflète une politique délibérée des autorités académiques soucieuses de conserver un certain temps des étudiants qui, du fait de la subsidiarité qu'ils entraînent, sont autant de poules aux oeufs d'or avant tout profitables aux licences et à la recherche.

Outre le caractère inadapté de la pédagogie actuelle, l'échec en candidature est largement causé par des problèmes d'orientation et d'absence de possibilités de ré-orientations c'est-à-dire, au moins partiellement, par une information défailante et enfin par une logique absurde de dévalorisation du cursus non-universitaire.

Le problème de l'échec doit être combattu par trois types d'actions: il faut d'une part s'efforcer d'orienter autant que possible les jeunes dans les études supérieures qui leur conviennent et, d'autre part, s'efforcer de développer des procédures par lesquelles les acquis, même issus d'une année sanctionnée par un échec, puissent être valorisés d'une manière ou d'une autre de sorte à diminuer tant les dimensions objectives que subjectives de cet échec. Enfin, l'université se doit de repenser la manière dont elle organise ses premiers cycles aussi bien dans leurs contenus que dans les pratiques pédagogiques qui y prévalent.

La première voie consiste à favoriser les actions d'information et d'aide à l'orientation des jeunes rhétoriciens dans un esprit où le jeune est la préoccupation unique du conseiller, et non le souhait de l'attirer dans tel ou tel établissement.

Il conviendrait aussi de revaloriser l'enseignement supérieur non-universitaire de type court pour qu'il cesse d'être une filière de relégation. Il faut insister sur sa vocation d'exercer un enseignement spécifique et lui donner les moyens de mener sa mission à bien afin de casser l'image de *solution de deuxième rang* qui est trop souvent la sienne aux yeux des élèves et de leurs parents. Une manière importante de réaliser cette revalorisation repose sur la création de passerelles entre cet enseignement et d'autres filières de type long voire même universitaire. Ceci constituerait une reconnaissance de fait de la qualité de cet enseignement et donc un signal positif tant pour les enseignants qui y oeuvrent que pour les jeunes qui décident de s'y former.

C'est dès la sortie de l'enseignement secondaire qu'il faut faire porter l'effort d'une orientation réussie.

La deuxième voie consiste à considérer ceux qui, là ou ailleurs, auront fait un choix qui ne leur convenait pas. On ne peut les laisser "végéter" plusieurs années dans les eaux démotivantes de l'échec récurrent. Il faut au contraire multiplier les passerelles d'un type d'enseignement à un autre, de telle sorte que les étudiants puissent gérer leur «carrière d'étudiant» avec davantage de flexibilité. Cet effet positif pourrait aussi venir d'une flexibilisation du calendrier scolaire et, par exemple, d'une possibilité d'entamer des études au mois de janvier pour ouvrir la porte à des réorientations en cours d'année.

Cette politique doit cependant tenir compte des spécificités des différents types d'enseignement supérieur et bien se garder de proclamer trop vite une équivalence de tout avec tout. La nuance reste de mise en la matière.

La troisième voie consiste à repenser l'organisation même, tant au plan des contenus intellectuels que des pratiques pédagogiques, qui doit présider au fonctionnement des premiers cycles. L'université, institution de recherche par excellence, ne peut néanmoins pas

faire de ses premiers cycles les parents pauvres. Motiver les enseignants y compris nos meilleurs chercheurs à développer aussi leurs capacités pédagogiques et des enseignements de base qui soient toutefois ouverts aux plus récents développements de la recherche est une priorité comme l'est la valorisation des enseignants qui se consacrent avec succès à ces mêmes enseignements de premier cycle.

Une solution souvent proposée à l'échec en premier cycle est l'introduction d'un *numerus clausus*. Il ne s'agit pas là d'une réponse adéquate. Le *numerus clausus* est une technique qui permet de contingenter les effectifs en fonction d'aptitudes acquises dans l'enseignement secondaire. Ce ne sont pas nécessairement les mêmes aptitudes qui permettront de mener à bien des études universitaires fécondes. Bon nombre d'étudiants ont besoin de quelques mois à l'université pour s'intégrer dans un système nouveau et commencer à y donner le meilleur d'eux-mêmes. Il s'agit le plus souvent de jeunes garçons et filles issus de milieux moins privilégiés où le modèle universitaire ne participe pas du modèle culturel général de ces milieux. L'introduction d'un *numerus clausus* sur base d'examens d'entrée donnera lieu à un biais favorisant les jeunes dont les parents ou les frères sont eux-mêmes universitaires. Elle participerait ainsi au processus de reproduction sociale de l'inégalité des chances qu'on reproche souvent à notre système d'enseignement

2.4. Repenser le mode de rémunération des enseignants

Parmi les politiques visant à remobiliser les enseignants, celle de leurs salaires et des autres avantages est sans aucun doute l'une des plus cruciales. Le niveau moyen des rémunérations est important en ce qui concerne, par exemple, les possibilités de recrutement de jeunes diplômés ayant des opportunités professionnelles dans d'autres secteurs de la société. Mais la manière dont les rémunérations peuvent évoluer au cours de la carrière importe tout autant. La rigidité de la grille salariale limite actuellement les possibilités de telles évolutions et donc de promotions. A quelques exceptions près (celui des professeurs devenant directeurs par exemple), seule l'accumulation d'ancienneté autorise la promotion salariale.

Quel que soit le diplôme détenu et le niveau d'enseignement, il est impératif d'élargir les perspectives de carrière et de rémunération des enseignants. Il faut s'atteler à la mise sur pied d'un système de promotion salariale — certes adapté à la nature de la profession, mais ayant bien pour effet de reconnaître et récompenser les mérites des enseignants compétents et entreprenants, et cela en opposition aux pratiques actuelles de révision générale des barèmes. C'est prioritairement dans cette optique qu'il faut reprendre la question de l'évolution des rémunérations des enseignants du fondamental.

Comme tout système de rémunération ayant une composante discrétionnaire, celui-ci impliquera une procédure d'évaluation. Dans l'état actuel des choses, celle-ci reste à élaborer quasi complètement. L'adhésion des enseignants à une telle pratique d'évaluation est essentielle. Aussi la procédure devra fournir les garanties d'un maximum d'objectivité et d'impartialité : elle devra s'appuyer sur le principe du jugement par les pairs, au moins pour partie extérieurs à l'établissement, accorder toute l'attention requise mais en aucun cas se limiter aux avis des directions d'écoles, se dérouler selon une procédure dont l'indépendance et la pertinence devra être garantie par les autorités centrales.

2.5. Mieux contrôler les dépenses

I) LA DIMENSION TEMPORELLE.

A l'évidence, la négociation salariale reste, à très court terme, le moyen le plus sûr d'opérer un contrôle effectif de l'évolution des coûts. A court terme également, il est nécessaire d'infléchir les coûts en réduisant l'écart entre les normes budgétaire et organique¹⁷. Mais dès que l'on envisage une réduction du nombre de charges organiques elles-mêmes – directement via les coefficients d'encadrement ou indirectement via une limitation du redoublement – les choses deviennent plus complexes encore. La référence au rythme des sorties (naturelles ou organisées) du personnel «nommé» peut s'imposer si l'on veut éviter des mises en disponibilité par défaut d'occupation tout particulièrement lorsque le nombre de temporaires est limité. Dans ce cadre l'enjeu devient (i) d'estimer le plus correctement possible ce que seront les flux de sortie et (ii) d'articuler au mieux les opérations de réduction du nombre de charges organiques et ces flux de sortie. Idéalement, il faudrait parvenir à raisonner en termes de taux de renouvellement partiel.

II) LA RESPONSABILISATION FINANCIERE DES ACTEURS.

Les directions d'établissement (directeurs, P.O.,...) brassent de fait des millions tout en ne voyant que très peu d'argent passer entre leurs mains! Les directions d'établissements n'exercent une responsabilité financière que pour ce qui concerne les subsides de fonctionnement (tous réseaux depuis peu) et les programmes de construction (réseau subventionné, surtout le libre). Pour l'essentiel – les frais de personnel – elles n'intègrent la contrainte que de façon indirecte (par le respect de l'enveloppe NTPP¹⁸) et partielle¹⁹. Rien ne les incite par exemple à freiner l'usage des possibilités de congés de maladie rémunérés donnant lieu à remplacement²⁰. Le souci pédagogique peut même les inciter à pousser les enseignants à y recourir. Rien ne les incite non plus à limiter le phénomène des chargés de mission, des détachements. De plus, ces "soupapes" non coûteuses en apparence seulement²¹, retardent le moment d'une remise en question d'un mode de fonctionnement, peut-être problématique, à l'échelle d'un établissement ou d'une zone géographique.

De ce point de vue, une plus grande responsabilisation financière paraît souhaitable en établissant des enveloppes budgétaires "réelles" que les établissements seraient à même de gérer de façon flexible tout en devant respecter des normes de gestion contrôlées par l'autorité centrale. Ces mêmes normes devraient pouvoir rencontrer les craintes déjà

¹⁷ Le "budgétaire" correspond au nombre de salaires versés tandis que "l'organique" représente le nombre de postes de travail. Le premier excède le second par le fait qu'un certain nombre d'enseignants sont absents, remplacés, tout en étant rémunérés par le budget de la Communauté française. Pour un poste de travail, plusieurs salaires peuvent être versés: celui du professeur absent et celui de son remplaçant.

¹⁸ Nombre Total de Périodes-Professeurs, soit le nombre de périodes de cours qu'une école peut attribuer à des professeurs.

¹⁹ Puisque cette enveloppe peut donner lieu à des dépenses plus ou moins importantes selon les types de qualifications mobilisées (régent, licencié...), l'ancienneté correspondant à ces qualifications et enfin l'importance de l'absentéisme donnant lieu à remplacement, donc double paiement;

²⁰ Le remplacement de l'enseignant malade est autorisé après dix jours.

²¹ Car *in fine*, le niveau des salaires s'en trouve affecté; le calcul du budget n'intégrant évidemment pas le paramètre maladie ou détachement.

exprimées quant à la manière dont les acteurs décentralisés pourraient assumer cette responsabilité²².

III) REDOUBLEMENT, QUASI-MARCHES ET DECENTRALISATION DE L'EVALUATION

Le redoublement est une procédure de sélection-orientation coûteuse au plan budgétaire comme au plan humain. Il est logique, dès lors, de s'atteler vigoureusement à sa résorption. L'exercice présuppose d'avoir clairement identifié les causes du redoublement. Au rang de celles-ci figure bien entendu la "culture du redoublement". Nous pensons cependant qu'il en est d'autres ayant directement trait à l'organisation institutionnelle de notre enseignement. Celle-ci a deux caractéristiques importantes : décentralisation de l'évaluation de l'apprentissage des élèves et existence d'un quasi-marché²³ entre établissements éducatifs²⁴.

Du fait des mécanismes de sélection qu'il engendre spontanément, le quasi-marché induit une homogénéisation des niveaux d'aptitude d'élèves par établissement, simplement par le biais de la formation de groupes de niveaux différents d'un établissement à l'autre (voire à l'intérieur d'un établissement entre options). Une des modalités de concurrence entre écoles passe par la création d'effets de réputation : être une "bonne" école ayant de "bons élèves". Pour parvenir à élever leur niveau, comme il n'existe pas de test externe permettant une sélection, les "meilleures" écoles font donc appel à un instrument, souvent implicite, de sélection au niveau de l'admission. L'éviction intervient toutefois plus probablement au terme d'une première évaluation interne, sanctionnée d'un redoublement – statistiquement corrélé au changement d'établissement s'il est répétitif.

Cela étant, toutes les écoles, quel que soit leur niveau, finissent néanmoins par délivrer un diplôme sanctionnant officiellement un même niveau de connaissances. Dans les faits, la diversité des niveaux correspondant au diplôme d'enseignement secondaire général est très importante²⁵. A l'entrée du niveau d'enseignement supérieur, l'histoire se répète *grosso modo* pour les mêmes raisons et en fonction des mêmes paramètres.

Pour éviter qu'une telle segmentation par niveau d'aptitude des populations scolarisables entre établissements ne s'accroisse encore, il faut qu'à l'intérieur du système décentralisé de gestion budgétaire évoqué dans la section précédente soient prévus un certain nombre d'incitants (budgétaires ou autres) encourageant les écoles qui adoptent une approche plus axée sur la "mixité", l'hétérogénéité en termes d'aptitude de leur population scolaire. Outre le fait que ceci contribue à ne pas créer des ghettos scolaires, la cohabitation au sein d'une même classe d'élèves d'aptitude différente semble engendrer pour l'ensemble du groupe un accroissement plus important de la quantité et de la qualité de l'apprentissage que ce que permettraient d'obtenir des classes segmentées par niveau d'aptitude²⁶.

²² Cfr. point 2.1.

²³ Un quasi-marché se définit par le fait que, comme sur un marché, le libre-choix des "clients" conditionne l'octroi des ressources financières aux "offreurs", mais, à l'inverse de ce qui se passe sur un marché, ces ressources sont publiques et il n'y a pas non plus de réel système de prix. Un quasi-marché tel que nous le connaissons n'est rien d'autre qu'un système de "chèques éducation" connu dans les pays anglo-saxons sous le nom de *voucher*.

²⁵ Elle serait plus importante en Belgique qu'ailleurs; voir à ce sujet les travaux de Grisay (1993).

²⁶ Voir Vandenberghe (1994a).

IV) LES "BESOINS" D'ENCADREMENT DANS LE SECONDAIRE

Le niveau d'encadrement est singulièrement élevé dans l'enseignement secondaire, notamment en rapport à l'enseignement fondamental et primaire. Pourquoi en est-il ainsi? Probablement parce que l'organisation pédagogique et le mode de fonctionnement actuels des établissements le requièrent.

L'organisation pédagogique correspond au fait d'utiliser ou non du personnel non-professoral (surveillants, administratifs, directeurs), au nombre d'heures d'encadrement professoral accordé aux élèves, au nombre de filières organisées et au recours plus au moins important à la spécialisation par le biais des options. A taille donnée, le coût d'un système éducatif sera fonction de la complexité de l'organisation pédagogique. Pour ne prendre que deux paramètres, il est clair que le recours aux filières et aux options engendre un surcoût. Un établissement secondaire est plus coûteux en encadrement qu'un établissement primaire, pour ce type de raison.

A contrario, le coût de la mise en oeuvre d'une organisation pédagogique donnée est fonction de la taille de l'établissement. Au plus un établissement est petit, au plus il a besoin d'un encadrement élevé pour assurer l'organisation d'un minimum d'années, de filières et d'options²⁷.

Il y a cependant une pondération claire des deux facteurs. Toute simplification de l'organisation pédagogique, à taille donnée, est d'un rapport plus important en terme d'économie de coûts qu'une augmentation de la taille, à organisation pédagogique donnée. Le meilleur exemple en est bien entendu le primaire par rapport au secondaire. Tout en fonctionnant avec des établissements de plus grande taille, le secondaire garde un coût en encadrement plus important du fait de son organisation pédagogique plus complexe.

2.6. Nouveaux modes de financement

Les lignes qui précèdent indiquent un certain nombre de projets de redéploiement qui nous paraissent prioritaires. Certains de ces projets nécessiteront des réinvestissement financiers. Une part de ces réinvestissement pourra être assurée par les économies réalisées par ailleurs et consécutives à des arbitrages de politique éducative. Compte tenu des nécessaires économies de 10 milliards à opérer ces quatre prochaines années, il reste alors à faire la balance d'éventuelles recettes additionnelles à trouver. Quelle peut être l'origine de ces recettes?

I) POUVOIR FEDERAL

²⁷ On compte beaucoup de «petits» établissements secondaires en Communauté française de Belgique et force est de reconnaître que ce phénomène ne se limite pas à la seule problématique des réseaux. Nombreuses sont les communes où l'on trouve un petit établissement secondaire en présence d'un autre établissement du même réseau. Lorsque l'on aborde la question des fusions d'établissements le vrai problème est probablement que ceux-ci se différencient assez fortement en termes de "réputation" ou de "situation" sur le quasi-marché. Toute perspective de fusion engendre des craintes notamment quant à la réaction des publics traditionnels. Notons encore que de tels différentiels sont probablement plus importants au sein de chaque réseau qu'ils ne sont, en moyenne, entre les réseaux.

Chacun peut mesurer l'état de crise des finances publiques fédérales. La dette publique prise en charge par ce niveau de pouvoir est tout simplement colossale. Le respect de l'équilibre financier de la Sécurité Sociale dans un contexte économique qui appelle des politiques de soutien à l'emploi s'avère être un exercice périlleux. Il est donc fort peu probable que ce niveau de pouvoir puisse accroître sa participation au financement des communautés, celui de l'enseignement en particulier.

II) LES REGIONS WALLONNE ET BRUXELLOISE

Des moyens nouveaux peuvent être dégagés par le biais d'additionnels régionaux. Mais l'on sait que la Wallonie est une région qui connaît des difficultés économiques. Certaines de ses provinces viennent d'ailleurs d'obtenir un soutien financier européen pour cette raison précise. La pression fiscale ne peut y être accrue mécaniquement. Toute décision en cette matière doit faire l'objet d'une analyse d'impact macro-économique poussée. On sait en outre que l'organisation d'un tel impôt pose problème à Bruxelles en raison de son statut bi-culturel, surtout compte tenu de l'état actuel des arrangements institutionnels qui ne paraissent pas pouvoir être revus dans l'immédiat²⁸.

III) LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Côté recettes nouvelles, il y a peu à attendre du pouvoir fédéral ou régional. Les recettes additionnelles devront vraisemblablement venir de réformes initiées par la Communauté française elle-même. Une des pistes prioritaires est celle du relèvement graduel du minerval dans l'enseignement supérieur. Il est non seulement concevable mais peut-être aussi souhaitable d'accroître le niveau moyen du minerval, tout en modulant davantage le niveau individuel en fonction du revenu. Pour les plus démunis, ce minerval pourrait même être franchement négatif, en prenant la forme de bourses (majorées par rapport au système actuel). Un rapide calcul tend à montrer qu'il est possible, par exemple, d'économiser un peu plus de 1,2 milliard (sur 18 pour la seule dotation des universités, sur 171 pour le budget de l'enseignement; budget 93), en portant le minerval universitaire de 25.000 à 55.000 francs tout en augmentant le budget des bourses de 1,550 à 2,082 milliards) et en préservant les moyens dont disposent les universités (sous l'hypothèse que la propension des étudiants à s'inscrire à l'université reste inchangée²⁹).

On objectera que la modulation du minerval et/ou de la bourse suppose de connaître le revenu (familial). Or ce revenu est mal connu pour certains (professions libérales, indépendants et détenteurs de capitaux). Il y a donc risque d'inéquité en faveur de certains et au détriment d'autres. Mais tout service collectif a un coût devant être financé d'une manière ou d'une autre. Si on continue à financer l'enseignement supérieur entièrement par le système général de l'impôt modulé en fonction du revenu, on commet également une injustice envers les mêmes personnes. Car le revenu est tout autant difficile à estimer lorsqu'il s'agit de moduler l'impôt. En outre, il faut rappeler avec force que l'ensemble du système fiscal (impôts directs et indirects) a probablement perdu toute progressivité.

²⁸ D'aucuns s'accordent cependant à reconnaître que le simple souci d'une cohérence minimale d'un projet fédéral dont l'une des composantes est la Communauté impose à terme de doter cette dernière d'un véritable pouvoir fiscal, à la mesure de ses obligations d'assurer un service collectif.

²⁹ Nombreuses sont les études qui tendent à montrer que le taux de participation global n'est pas affecté par un accroissement du droit d'inscription dans les proportions prises en compte ici.

Lorsque le critère de discrimination de la contribution est le même (i.e. le revenu), refuser une injustice revient à en maintenir une autre.

Alternativement, on peut imaginer d'instaurer une contribution des diplômés au coût de leur formation, *au prorata* de leurs revenus. C'est ce que les Anglo-Saxons appellent une «graduate tax»³⁰. Ce serait là une contribution *ex post* et individuelle, à bien distinguer du minerval qui s'apparente lui à une contribution *ex ante* et familiale en règle générale. Ce système devrait être géré par un organe distinct des universités vu le danger de les encourager à privilégier les étudiants susceptibles de s'insérer facilement sur le marché de l'emploi. Les recettes permettraient d'alimenter le budget de l'enseignement supérieur et celui des fonds pour boursiers.

Discriminer suppose que l'on connaisse la caractéristique en fonction de laquelle on estime qu'il est juste de discriminer, ici le revenu. Dans le cas de la «graduate tax», on fait abstraction de la situation financière des parents. Il n'est plus besoin d'examiner les revenus des parents — connaître ces revenus est difficile compte tenu de l'importance des revenus du capital. Il suffit de connaître les revenus du jeune diplômé — ce qui est plus aisé vu qu'ils prennent généralement la forme d'un salaire.

Par souci d'équité, tout accroissement de la contribution des individus au financement de l'enseignement supérieur doit intégrer parallèlement une refonte des systèmes d'aide à ces individus. On a déjà évoqué la question des bourses. Dans le cas de la Belgique on ne peut cependant ignorer les deux dispositifs complémentaires fort importants que sont les abattements fiscaux³¹ et les allocations familiales destinés aux familles dont les enfants poursuivent des études au-delà de dix-huit ans; typiquement ceux entamant des études supérieures. La Belgique se distingue en ce sens des autres pays européens. L'essentiel de l'aide aux étudiants y transite en effet par les familles³². La question que nous posons est donc celle d'un redéploiement des budgets actuellement consacrés à ces politiques familiales en faveur de budgets finançant des systèmes d'allocation d'études, de bourses ou de prêts subsidiés, dont le niveau et les modalités d'octroi seraient fonction de la situation financière des étudiants.

³⁰ Actuellement en vigueur en Nouvelle Zélande, en Australie, et à l'étude en Grande- Bretagne.

³¹ Pour enfants à charge.

³² Voir à ce sujet Vandenberghe (1994d).

B. Les mesures de l'été

1. Les fusions d'établissements secondaires et leurs effets qualitatifs non maîtrisés

En relevant les normes de population minimale imposées aux écoles secondaires, la Communauté française entame une vaste opération de restructuration des institutions scolaires. Ce sont en effet près de 200 écoles, sur les 651 existantes, qui sont en demeure de chercher un partenaire si elles ne veulent pas devoir fermer leurs portes. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte des écoles qui se situent juste au-dessus des normes et qui ressentiront l'urgence de trouver un partenaire avant que ne se consolident de nouvelles entités de grande taille, vis-à-vis desquelles elles ne pourraient avoir qu'un faible pouvoir de négociation.

Après cette vaste opération, la configuration des établissements aura profondément changé. Non seulement la taille des établissements aura évolué mais aussi leur structure. Or, ce dernier aspect du processus de fusion n'est pas maîtrisé. En effet, le gouvernement poursuit essentiellement des objectifs de nature budgétaire. Il n'a pas cherché à analyser les effets qualitatifs, ni à les canaliser dans une direction précise. La nature de ces effets résultera essentiellement du libre jeu des acteurs. On ne peut que regretter que la Communauté française ne saisisse pas l'occasion de guider la plus importante opération de restructuration jamais engagée au niveau de l'enseignement francophone.

Les fusions d'écoles s'effectueront en effet dans le cadre de normes générales laissant une marge de liberté non négligeable aux acteurs. Cette liberté donnée à chaque établissement est partiellement contrôlée par le biais d'organes de concertation auxquels aucune mission claire d'orientation n'est cependant confiée. Ainsi, le gouvernement ne stipule pas s'il convient de privilégier les fusions entre filières ou de promouvoir au contraire des établissements spécialisés. Le législateur ne fixe que deux limites: il faut atteindre, après fusion, le nombre d'élèves minimal et il est interdit de fusionner des écoles de caractères différents. Les fusions prendront donc les formes qui résulteront des accords entre des acteurs mus par des intérêts divers.

1.1. Les champs d'alliances possibles.

En examinant les champs des possibles qui s'ouvrent à chaque école, on peut distinguer quatre groupes d'écoles. Le premier, concernant 37 % des écoles menacées, regroupe les établissements jadis nés d'une scission (bien souvent purement administrative) d'une entité scolaire appartenant au même pouvoir organisateur. Cette scission présentait notamment l'avantage d'augmenter le nombre de postes de direction et de personnel non-enseignant. La plupart des établissements avaient choisi de distinguer le premier degré des deux autres; quelques autres avaient opté pour une séparation entre filières. Pour ces établissements, la question du choix d'un partenaire ne se pose guère. Sauf lorsque, après fusion, ils demeurent toujours sous les normes, il est probable qu'ils opteront pour une recombinaison de ce qui jadis avait été scindé. Les mesures de 1992 avaient conduit déjà un certain nombre d'entre

eux à retourner à l'unité originelle. Après application du nouveau décret, il ne subsistera plus que quelques-unes de ces entités.

Le second groupe concerne environ un quart des écoles menacées. Ces écoles sont dans une position extrêmement délicate. Elles doivent nécessairement chercher un partenaire ailleurs que dans leur commune, soit parce qu'elles en sont le seul établissement secondaire (17 écoles sont dans ce cas), soit parce qu'elles sont le seul établissement du même caractère³³ dans la commune. Ces fusions entre entités géographiquement distantes pose la question de savoir si l'établissement absorbant va longtemps pouvoir ou vouloir supporter la charge d'entretien d'un établissement dont la taille réduite des classes entamera largement sa dotation globale en périodes-professeurs. Il est donc probable que, dans le meilleur des cas, ne subsisteront au niveau de l'entité absorbée que le premier degré et peut-être quelques options bien spécifiques.

Environ 10% des écoles menacées appartiennent au groupe des établissements n'ayant qu'une palette de choix très restreinte puisque seul un autre établissement de même caractère existe dans leur commune. Ils ne peuvent donc élargir leur palette de choix qu'en se tournant vers des établissements situés dans une autre commune, au risque, dans ce dernier cas, d'être à terme largement amputés, voire même d'être fermés.

Enfin, 30 % des écoles disposent d'un large éventail de choix dans leur propre réseau et leur commune. Pour les établissements de ce quatrième groupe, mais aussi pour les autres, les critères de choix d'un partenaire pourront être multiples.

Il faudra également tenir compte des critères que vont définir les établissements "absorbés". Le processus de fusion peut être fortement conditionné par le bon vouloir des établissements non concernés par le seuil de population. Répondront-ils spontanément aux demandes émanant des petits établissements? Parmi les critères de choix, interviendront notamment, parfois de manière contradictoire:

- la dépendance d'un même pouvoir organisateur;
- l'appartenance à un même réseau, pour les écoles ayant le choix entre un partenaire du réseau et un partenaire d'autre réseau mais de même caractère;
- la proximité géographique, vu les risques que comporte à terme l'alliance avec des écoles éloignées;
- l'impact de la fusion en termes de nombre d'emplois voire même de types d'emplois (s'il existe des «lobbies» au sein de l'école), amenant à être attentif à la taille et à la structure de l'école partenaire; ainsi, les écoles de qualification éviteront de fusionner avec d'autres écoles de qualification proposant des options similaires; de même, les écoles proposant toutes deux des filières générales auront tendance à s'éviter;
- l'image de marque de l'école partenaire: les écoles «bien cotées» hésiteront à s'allier à des écoles de moindre réputation; ainsi est-il probable que les écoles axées sur la filière générale hésiteront à faire alliance avec des écoles organisant les filières du technique qualification et du professionnel; par contre, celles-ci, vu notamment la baisse de fréquentation enregistrée dans leurs premiers degrés, pourraient chercher l'alliance avec des écoles organisant principalement des filières de transition si elles ne craignent pas trop d'y perdre leur spécificité;
- l'amitié ou l'inimitié entre directeurs puisque le directeur de l'école absorbée restera pendant 5 ans sous-directeur de la nouvelle entité;

³³ La notion de "caractère" se distingue sensiblement de celle de "réseau". L'enseignement de caractère non-confessionnel regroupe les écoles de la Communauté, des Provinces, de la majorité des Communes et du libre non-confessionnel. L'enseignement de caractère confessionnel correspond aux écoles libres catholiques.

- les affinités pédagogiques des écoles, les petites écoles ayant adopté un projet pédagogique spécifique pouvant craindre de perdre leur âme face à des établissements "mammoth".

1.2. Des effets difficilement prévisibles.

I) MOINS 2.500 EMPLOIS?

Etant donné la multiplicité de ces critères pouvant agir en sens divers, il est difficile de prédire quels seront les effets réels du processus de fusion lancé par la Communauté française. Même les effets en termes d'emplois sont difficilement évaluables vu les marges de manoeuvre dont disposent les établissements. Les 2.500 emplois qu'annonce l'exécutif ne seront sans doute qu'un maximum, vu la propension des écoles à tenir compte du critère "perte d'emplois" au moment du choix du partenaire. En accordant du poids à ce critère, les établissements vont à l'encontre de l'objectif budgétaire de la Communauté française.

II) CREATIVITE OU UNIFORMISATION PEDAGOGIQUE ?

Les effets pédagogiques sont aussi difficilement évaluables. Une certaine uniformisation pédagogique tendra-t-elle à s'imposer progressivement dans les établissements? La confrontation d'enseignants ayant vécu dans des contextes différents pourra-t-elle au contraire générer des innovations pédagogiques intéressantes? Tout dépendra de l'esprit dans lequel seront réalisées les fusions et des mesures d'accompagnement que les directions pourront mettre en place. Tout dépendra aussi du type de personnel qui sera touché et réaffecté.

III) LA SITUATION PARTICULIERE DU RESEAU DE LA COMMUNAUTE

En ce qui concerne les effets sur les réseaux, on notera qu'en dehors des écoles du libre non confessionnel dont la survie est souvent compromise, c'est assurément le réseau de la Communauté qui est le plus touché. Non seulement c'est lui qui compte proportionnellement le plus d'écoles sous les normes (plus du tiers), mais encore ce sont les écoles de ce réseau qui se situent dans les catégories les plus mal loties: la moitié d'entre elles n'ont aucun partenaire potentiel dans leur commune et risquent donc de se voir fortement amputées. La proportion d'écoles menacées dans le réseau libre confessionnel est un peu plus importante que dans l'officiel subventionné mais, pour deux-tiers d'entre elles, il ne s'agit en fait que de réunifier des entités administrativement distinctes et seules 8% ne disposent pas de partenaire potentiel dans leur commune.

IV) MULTIPLICATION DES ETABLISSEMENTS "GENERALISTES"

En ce qui concerne les structures, on observera inévitablement une plus grande proportion d'établissements "généralistes" proposant une palette d'offres plus étendue. Ce n'est que dans le cas des établissements n'ayant pas de partenaire potentiel dans leur commune qu'on peut s'attendre à un phénomène inverse, ceux-ci pouvant être amenés à renoncer à leur profil souvent "généraliste" pour se centrer exclusivement sur le premier degré. Parmi les autres établissements, une moitié optera probablement pour une fusion verticale (entre degrés différents), l'autre moitié étant amenée à fusionner avec des établissements

organisant les mêmes degrés qu'eux. Pour ce dernier groupe, on ne sait trop prédire le type d'alliance. Ira-t-on vers la fusion de filières différentes ou semblables?

1.3. Absence de projet quant à la structure des établissements.

Dans cette opération de fusion, le plus dommageable est l'absence de prise de position de la Communauté française quant au type de structure d'établissements secondaires jugée souhaitable. Elle n'a pas opéré de choix réfléchi en faveur des regroupements qui s'effectueront entre le premier degré et les deux autres. Elle adopte par ailleurs un «laisser-faire» total en matière de regroupements de filières dans les deux autres degrés. Certes, les réformes en termes de structure, prises dans le but de réduire les phénomènes de dualisation et de hiérarchisation, n'aboutissent pas toujours aux objectifs qualitatifs envisagés. Mais les relations existant entre les structures des établissements d'une part et les trajectoires scolaires ou la hiérarchisation des filières d'autre part ne sont pas purement aléatoires, surtout si le gouvernement veille à organiser l'évaluation et l'accompagnement de ces restructurations.

I) LE PREMIER DEGRE

Il aurait notamment convenu de réfléchir à l'opportunité de renforcer les liens entre le premier degré et les deux autres. N'y a-t-il pas contradiction entre les réformes pédagogiques visant à inscrire le premier degré dans la continuité de l'enseignement fondamental et les effets attendus des fusions qui réagrégeront la quasi totalité des premiers degrés autonomes avec les autres degrés? Certes, cela ne changera pas grand-chose à la réalité actuelle puisque, dans la plupart des cas, cette séparation entre le premier degré et les deux autres était une fiction administrative. Toutefois ne devrait-on pas au contraire profiter de l'existence de ces entités fictives pour favoriser le regroupement des premiers degrés d'écoles différentes et entamer, à partir d'elles, une opération de séparation réelle entre le premier degré et les autres et d'éventuelle connexion avec les écoles fondamentales ou du moins avec les deux dernières années de ces écoles? Une telle restructuration serait de nature à enrayer les mécanismes de hiérarchisation touchant le dernier degré primaire et le premier degré secondaire. Ces mécanismes sont en effet la conséquence des choix des familles qui reposent de plus en plus sur la nature des filières d'enseignement proposées par l'établissement aux étapes ultérieures de la scolarisation?

II) LES DEUXIEME ET TROISIEME DEGRES

Il aurait aussi fallu prendre position sur la nature des fusions entre écoles organisant les deux derniers degrés. Faut-il promouvoir la fusion d'établissements organisant des filières différentes ou au contraire favoriser la multiplication d'écoles spécialisées dans un type d'enseignement? Cette question est délicate. Si les réformes des filières vont dans le sens d'une suppression des frontières entre filières et l'organisation d'une variété d'options s'articulant dans un continuum, on peut estimer que la fusion d'établissements organisant des filières différentes doit être privilégiée.

Mais il faut assurément garder à l'esprit que la fusion d'entités différentes n'est pas automatiquement synonyme de victoire contre les phénomènes de dualisation et d'inégalité, surtout si l'on conserve l'actuel cloisonnement entre filières. La fusion peut en effet n'être

que purement administrative, les problèmes d'image de marque pouvant être gérés par une séparation stricte des filières au sein même de l'école. Ensuite, la distance entre entités fusionnées peut être largement fictive: comme les hiérarchies existent aussi au sein des filières, il est possible par exemple que seules les écoles générales ayant une population majoritairement immigrée ou organisant les options les plus faibles s'allient aux écoles de qualification; ou encore que seules les écoles à qualification tertiaire trouvent des partenaires du côté du général. De même, il est possible qu'à terme, l'absorption conduise à une disparition des filières les moins représentées dans l'établissement: par exemple, lorsqu'une école technique ou professionnelle absorbe une école générale de plus petite taille, la filière générale peut périr peu à peu du fait du repoussoir que constitue le profil massivement technique de l'établissement.

Dans ce domaine complexe des hiérarchies scolaires, les chemins conduisant le plus sûrement vers l'égalité des chances et des résultats ne sont pas nécessairement les chemins les plus courts. La question des fusions entre établissements des deuxième et troisième degrés est assurément difficile à trancher une fois pour toute, par le biais de normes générales. Sans doute convient-il à ce niveau davantage de fixer des objectifs clairs en laissant latitude aux acteurs de les concrétiser sous diverses formes, mais de manière explicite, négociée, et contrôlée par le pouvoir central.

En résumé, ces questions complexes de structures d'établissements auraient mérité d'être réfléchies avant que soit lancé le plan de fusion strictement axé sur des objectifs budgétaires. Une telle réflexion aurait dû déboucher sur une définition de critères qualitatifs complétant les critères quantitatifs.

Ces critères qualitatifs auraient pu amener la Communauté à fixer un certain nombre de normes de manière impérative et, là où les objectifs pouvaient difficilement être coulés en normes centrales, veiller à préciser les objectifs et à encadrer l'autonomie donnée aux acteurs pour les concrétiser. Certains objectifs auraient pu ainsi être définis par zone, chacune d'entre elles ayant alors la mission d'atteindre collectivement les objectifs fixés (par exemple, un nombre d'établissements, un nombre de suppression de postes de travail et un rééquilibrage des disparités entre établissements en matière d'origines de population).

2. Le problème des modalités de toute réduction de l'emploi.

2.1. D'inéluctables licenciements et mises en disponibilité ?

La politique de fusion des écoles de petite taille est l'une des nombreuses manières de générer des suppressions de postes de travail. Doit-on conclure automatiquement qu'une politique de réduction de l'emploi professoral débouche sur des licenciements individuels ou des mises en disponibilité par défaut d'emploi? Non. Les mesures de réduction du nombre de charges organiques peuvent coïncider avec des volumes de départs à la retraite relativement importants, pouvant atténuer considérablement les problèmes de licenciement et de mise en disponibilité. Rappelons qu'un gros tiers des emplois (30.000 équivalents temps plein) du fondamental, secondaire et supérieur non universitaire donneront lieu à un départ naturel d'ici 2005.

2.2. Faire coïncider départs à la retraite et suppressions d'emplois

La coïncidence des départs à la retraite et des mesures de réduction du volume de l'emploi est quelque part réconfortante. On ne peut cependant se contenter de constater cette coïncidence.

Afin d'éviter certaines mises en disponibilité par défaut d'emploi (préoccupation budgétaire) et le licenciement des temporaires les plus brillants (préoccupation qualitative), il convient de veiller au minimum à l'existence d'une information sur les emplois se libérant du fait des départs à la retraite, par établissement et par spécialité.

En outre, il faut rappeler que les flux de départs mentionnés ci-dessus concernent l'ensemble des niveaux d'enseignement hormis l'universitaire. Or les réductions d'emplois concernent pour l'heure avant tout le niveau secondaire. La gestion harmonieuse de «reclassements» implique donc probablement le franchissement des frontières séparant les niveaux d'enseignement. A terme, la relation qui veut qu'à un type de diplôme d'enseignant corresponde un seul niveau d'enseignement, devra vraisemblablement être assouplie.

2.3. Enjeux : liberté des acteurs et vieillissement du corps professoral

I) PERTE DE DEGRES DE LIBERTE

Tout indique que les décideurs voulant atteindre leur objectif budgétaire (éviter les mises en disponibilité) devront accentuer leur contrôle – via les commissions de réaffectation – de la gestion des personnels enseignants. Corrélativement, la liberté de gestion des établissements et la liberté des enseignants eux-mêmes s'en trouvera réduite. Il convient d'apprécier l'impact et les enjeux d'une telle évolution. En fait, cette question met en lumière la tension latente qui traverse notre système éducatif depuis de nombreuses années, mais qui ne devient manifeste qu'aujourd'hui, du fait de l'apparition d'une contrainte budgétaire forte. Accordant une large place à la liberté des acteurs (parents, élèves, direction d'établissement, enseignants et leurs organisations représentatives), notre système procure simultanément une forte protection statutaire aux enseignants et repose bien entendu sur un financement public. Rien n'indique que ces trois dimensions puissent toujours s'articuler harmonieusement. Le souci de contrôler le niveau de la dépense publique peut se heurter tantôt à la liberté des acteurs tantôt à la contrainte statutaire. Les décisions récentes indiquent que c'est essentiellement la liberté des établissements et des enseignants en matière de recrutement et de fixation de l'offre d'enseignement, qui a le plus systématiquement été rabotée pour rencontrer l'impératif budgétaire.

II) QUELLE PYRAMIDE DES AGES?

La préoccupation budgétaire, du fait même du statut garantissant un revenu aux enseignants nommés conduira à faire porter l'essentiel de l'ajustement sur les 'jeunes' enseignants. Or on sait que le corps enseignant a vieilli de manière significative au cours des quinze dernières

années tout spécifiquement dans le réseau de la Communauté³⁴. Les mesures de réduction de l'emploi et la préoccupation budgétaire qui la sous-tend accentuent donc cette tendance. Ce constat met en évidence un certain nombre d'enjeux. Dans quelle mesure est-il fondé de s'inquiéter du vieillissement des enseignants ?

On pressent que dans l'état actuel des choses, les enseignants âgés sont peut-être plus fréquemment démotivés voire épuisés par un métier certes enrichissant mais aussi très absorbant et donc lourd à porter au plan psychique. De ce fait il y a danger que les forces finissent par manquer pour maintenir à jour ses dernières connaissances. On comprend donc le souci que d'aucuns manifestent de pouvoir limiter le vieillissement. Mais soulignons avec force que rien n'oblige à penser que l'équation "enseignant âgé" égale "enseignant usé" constitue une fatalité insurmontable. Une révision appropriée de la formation initiale et continuée, de la gestion de la trajectoire professionnelle des enseignants, de leurs conditions salariales, matérielles, pédagogiques et sociales doit permettre d'infléchir cette triste équation.

Cela étant, quelles sont, à court et moyen terme, les pistes que l'on peut évoquer afin de préserver un certain équilibre dans la pyramide des âges ?

- Les suppressions d'emplois peuvent s'opérer au moment où les départs à la retraite sont d'un volume tel qu'il y a malgré tout place pour un rajeunissement partiel de la profession. Pour 3% de départs à la retraite, on peut par exemple imaginer 2% d'engagements de jeunes et 1% de suppression d'emplois. A l'heure actuelle, les volumes de départs annuels observés sont probablement insuffisants pour assurer le respect de cette condition, dans l'hypothèse d'une réduction substantielle de l'emploi (plus de 1.000 équivalents temps plein)³⁵. Mais les premières années du troisième millénaire offrent à cet égard des possibilités sérieuses. Etant donné la pyramide d'âge actuelle, on atteindrait alors des taux de départ à la retraite sensiblement supérieurs à 3% du volume de l'emploi.
- On rappellera aussi que les éléments du statut qui "protègent" systématiquement les plus anciens et 'exposent' les plus jeunes lorsqu'il y a contraction de l'emploi sont potentiellement amendables.
- On peut aussi signaler que des formules de préretraite peuvent inciter les enseignants âgés à quitter anticipativement la carrière. Le financement de ces formules doit toutefois être assuré. La préoccupation des gestionnaires de la Sécurité sociale de ne pas grever leurs budgets est parfaitement légitime. Quant à la Communauté française, chacun sait qu'elle ne dispose pas — à l'heure actuelle — de marges de manoeuvre considérables, que du contraire.

³⁴ Entre 1981 et 1993 l'âge moyen s'est accru significativement. De 37,40 ans, il est passé à 41,28 ans. La moyenne d'âge, en 1993, est de 39,16 ans dans le fondamental, de 42,48 ans dans le secondaire et de 43,17 ans dans le supérieur non universitaire. Les professeurs de moins de 40 ans sont moins nombreux en 1993 qu'en 1981, et inversement pour ceux de plus de 40 ans. Cette tendance est valable pour tous les niveaux d'enseignement ; du fondamental (préscolaire et primaire) au supérieur non universitaire. Elle est toutefois plus nette dans l'enseignement spécial et dans le secondaire ordinaire. On la retrouve dans chacun des deux caractères, quoique de façon plus accentuée dans l'Officiel (enseignements des Provinces, Communes et Communauté confondus).

³⁵ Environ 1.900 départs (équivalents temps plein) par an pour le fondamental, le secondaire et le supérieur non universitaire confondus entre 1993 et 1999, avec une tendance à l'accroissement en fin de période cependant, et à politique de pension-pré-pension inchangée il s'entend.

- De manière plus audacieuse, on peut aussi concevoir d'aboutir assez rapidement à une situation où le rajeunissement de la profession s'opère en bonne partie suite à des sorties intervenant entre l'âge de 30 et 40 ans. Nous avons peut-être trop souvent tendance à considérer que le rajeunissement ne peut se faire que suite à des départs d'enseignants en fin d'activité professionnelle. En d'autres termes, la carrière enseignante pourrait se concevoir pour des termes de durée différente. On pourrait encourager certains à opter pour la carrière longue, d'autres pour des termes de 5, 10 ou 15 ans, tout en évitant les excès d'une rotation excessive de "très jeunes" professeurs utilisant les emplois temporaires comme salle d'attente de l'emploi privé.

3. Les congés de maladie

A l'évidence, les congés de maladie constituent un phénomène d'utilisation multiforme. Une première forme est la prise en compte de la maladie dont l'occurrence est aléatoire (l'infection virale, le bris d'une jambe...). La deuxième est l'abus, c'est-à-dire l'usage "léger", sous forme de congés, d'une disposition statutaire initialement destinée à couvrir un aléa. La troisième résulte de la problématique — bien plus complexe — de la démotivation des enseignants liée à l'intensité d'un engagement personnel qui, au fil de longues carrières, finit par peser lourd sur l'équilibre physique et psychologique.

Les congés de maladie de plus de dix jours engendrent un doublement du coût salarial pour un emploi professoral. Pressé par la contrainte budgétaire et devant réagir face à des cas d'utilisation détournée du régime, le gouvernement a jusqu'ici apporté une réponse de nature réglementaire et policière. Les contrôles au domicile des enseignants portés malades ont été renforcés. La décision de cet été traite le problème de manière mécanique en limitant pour l'essentiel les possibilités d'accumulation de jours de congés de maladie rémunérés. Sans nier l'intérêt d'un traitement vigoureux du problème des congés de maladie, on est cependant en droit de s'interroger sur le caractère approprié des modalités actuelles de ce traitement.

La décision de cet été ne remet par radicalement en question le principe de l'assurance-revenu des enseignants nommés. Elle maintient en effet une protection minimale face à l'aléa pathologique. Limitant le stock de jours cumulables elle limite *de facto* les possibilités d'abus. Mais soulignons avec force que cette mesure doit être complétée assez rapidement de politiques visant à rencontrer la troisième composante du problème: celle de la possible usure au fil des années du dynamisme de certains enseignants. S'il est souhaitable d'aménager les fins de carrière en améliorant les divers régimes de prépension existant, un traitement de fond impose cependant d'aller au-delà. Il suppose que l'on révisé les conditions générales d'encadrement des enseignants avant et pendant leur carrière.

On ne peut non plus exclure que la démotivation trouve aussi sa source dans le climat de travail prévalant dans certains établissements. Les rapports tendus entre direction et enseignants ou entre enseignants eux-mêmes peuvent exister. L'extension des possibilités de réponse interne à ces problèmes — une certaine démocratie scolaire couplée à une certaine décentralisation du fonctionnement de l'établissement — pourrait dès lors s'avérer extrêmement profitable. Le climat de travail d'un établissement dépend vraisemblablement aussi de son public-élève. La lutte contre la relégation et les ghettos scolaires constitue plus que jamais une piste à explorer parallèlement à la révision du régime des congés de maladie.

C. Conclusion

Les difficultés auxquelles se confronte le système éducatif de notre communauté ne sont pas que d'ordre budgétaire, loin s'en faut. Elles sont tout autant d'ordres organisationnel, pédagogique, de gestion adéquate de ressources humaines et matérielles. Qui plus est, les difficultés d'ordre budgétaire ne peuvent pas elles-mêmes être analysées exclusivement en termes de financement inadéquat. Les difficultés à résoudre sont fondamentalement de nature structurelle et requièrent donc des mesures à moyen terme.

Les signes par lesquels se manifestent ces dysfonctionnements montrent bien que ces difficultés sont profondes. Trop d'enseignants apparaissent démotivés, frustrés et inquiets. Principalement dans le secondaire, les taux d'échec sont trop élevés, entraînent des redoublements répétitifs et parfois le basculement dans des filières de relégation. Le système actuel des filières se révèle inadapté pour une part non négligeable de la population scolarisable, principalement urbaine et de milieux socio-économiques défavorisés. On assiste enfin à un éclatement progressif des réalités vécues par les institutions éducatives en fonction de leur localisation, des populations scolarisées, du type de formation. Il en résulte, principalement au niveau de l'enseignement secondaire, des coûts trop élevés — au moment où par ailleurs une contrainte de financement pèse sur l'ensemble du système éducatif — mais aussi des niveaux moyens de formation insuffisants compte tenu des défis économique, technique et socioculturel contemporains.

Notre système éducatif a besoin d'un plan pluriannuel combinant les dimensions qualitative et budgétaire. Les mesures prises ces dernières années par les gouvernements ne forment encore qu'une trop vague ébauche de ce qu'un tel plan devrait être. Les efforts actuels sont encore trop timides. Quel suivi sera réservé par exemple aux mesures limitant le redoublement dans le premier cycle du secondaire? Les mesures de l'été concernant les fusions des écoles secondaires et la révision du régime de congé de maladie souffrent toutes deux d'un manque d'inscription dans une perspective globale.

Concernant les fusions, le gouvernement n'a pas à ce stade cherché à analyser les effets qualitatifs, ni à les canaliser. La restructuration n'est pas pensée de manière positive en ce qui concerne les trajectoires scolaires des élèves et la lutte contre la dualisation. Ne faut-il pas profiter de cette occasion pour multiplier les établissements organisant un premier degré réellement autonome, afin de respecter davantage l'esprit de réforme du premier degré. Par ailleurs, est-il opportun que les fusions au niveau des deuxième et troisième degrés s'opèrent sans qu'aient été définis les grands axes de réforme des filières? S'agissant des congés de maladie, les mesures actuelles devraient être complétées de politiques rencontrant le problème de l'usure au fil des années du dynamisme de certains enseignants.

Il est impératif que le gouvernement définisse rapidement les priorités de politique éducative de ces dix prochaines années, qu'il se dote des moyens d'en assurer la réalisation, notamment en développant une capacité d'évaluation et de suivi. Trop de réformes entreprises par le passé n'ont jamais bénéficié d'une telle attention. Quels en ont été les effets? Ont-elles rencontré les objectifs affichés à l'origine? Bien plus que n'importe quelle mesure restrictive, l'absence de réponse à ces simples questions crée un climat d'imprécision et de méfiance contribuant à "casser l'outil".

Après l'emprunt de soudure de 40 milliards, les approximations budgétaires ne sont plus de mise sous peine de perte irrémédiable de crédibilité de la Communauté française de

Belgique. Il faudra donc économiser 10 milliards dans les quatre années à venir. Il faut exploiter toutes les réductions possibles de dépenses qui ne mettent pas en péril le bon fonctionnement du système. Il convient simultanément de réfléchir aux réinvestissements nécessaires pour en améliorer l'efficacité. La mise en oeuvre de ce vaste programme ne peut se concevoir qu'au terme d'une négociation basée sur la participation réelle de la communauté éducative, des décideurs politiques et des utilisateurs du système éducatif.

S'agissant d'économies, rappelons que l'écart entre le nombre d'enseignants rémunérés et le nombre de ceux effectivement présents dans les classes doit être réduit. L'encadrement dans le secondaire peut être réorganisé de manière à augmenter graduellement le nombre moyen d'élèves par cours. La lutte contre le redoublement et les mécanismes de hiérarchisation précoce qu'il manifeste doit être amplifiée. Le redoublement gonfle des effectifs inscrits. La segmentation précoce des publics scolaires en fonction de l'aptitude accroît les "besoins" d'encadrement. La réduction de l'emploi concomitante à ces mesures devrait se faire en référence au rythme de plus en plus élevé des sorties naturelles. On pourrait aussi accroître la responsabilité financière des établissements non sans multiplier les instruments d'évaluation de l'usage qu'ils font de cette autonomie.

Côté recettes nouvelles, il y a peu à attendre du pouvoir fédéral ou régional. Les recettes additionnelles devront vraisemblablement venir de réformes initiées par la Communauté française. Une des pistes prioritaires est celle du relèvement graduel du minerval dans l'enseignement supérieur. Par souci d'équité celui-ci devra être davantage modulé en fonction du revenu. Il pourrait être versé au moment de l'inscription ou ultérieurement au moment de l'insertion professionnelle, devenant ainsi un minerval décalé. Toute politique d'accroissement de la participation financière des étudiants au financement du coût de leurs études doit cependant s'accompagner d'une refonte de l'ensemble des systèmes d'aide dont ils bénéficient. Le système des bourses devrait être étendu. La réflexion se doit aussi d'intégrer deux dispositifs complémentaires fort importants dans le cas belge: celui des abattements fiscaux et allocations familiales pour les jeunes de plus de dix-huit ans poursuivant des études. La question ouverte est celle du redéploiement des budgets actuellement consacrés à ces politiques familiales au profit de budgets finançant des systèmes de bourses, d'allocations d'études ou de prêts à taux réduits.

Enfin, la réflexion menée depuis un certains temps au sein de l'IRES permet d'identifier quelques-uns des chantiers et des réinvestissements qui devront être entrepris au cours des prochaines années.

La morosité et le désarroi d'un nombre croissant d'enseignants appellent une politique de remobilisation. Celle-ci doit s'articuler autour de deux pôles: la refonte de la formation initiale et continuée et la révision des modes de rémunération. Le métier d'enseignant est constamment amené à se transformer. Les enseignants devront de plus en plus assumer l'autonomie laissée par l'autorité centrale se concentrant elle sur la définition d'objectifs globaux. Ils devront davantage travailler en équipe et en réseau d'échange. Par référence à ces défis, la formation continuée doit être développée. Elle doit privilégier la systématisation des savoirs d'expérience. Au niveau de la formation initiale, il faut à la fois réduire les décalages entre formation et pratique et augmenter le caractère polyvalent de la formation de manière à ce que le jeune diplômé soit moins limité à un niveau d'enseignement ou à une filière.

Par ailleurs, quel que soit le diplôme détenu et le niveau d'enseignement, il devient impératif d'élargir les perspectives de carrière et de rémunération des enseignants. Il faut s'atteler à la mise sur pied d'un système de promotion salariale – certes adapté à la nature de la

profession, mais ayant bien pour effet de reconnaître et récompenser les mérites des enseignants compétents et entreprenants.

Face à l'éclatement de notre système éducatif en termes de composition des publics scolaires et à la formation de ghettos, une politique de discrimination positive doit être initiée. Celle-ci doit contribuer à la disparition de ces ghettos et à un renforcement du brassage effectif des publics. Elle ne peut donc se limiter à la distribution de moyens financiers additionnels aux établissements en difficulté. En outre, une telle politique ne peut se concevoir sans une autonomie réelle quoiqu'encadrée des établissements et sans la participation des acteurs de terrain: enseignants, parents, élèves, pouvoirs publics locaux, représentants de la société civile.

Les articulations entre formes et niveaux d'enseignement doivent être améliorées. Les incohérences actuelles engendrent un état chaotique des trajectoires scolaires, souvent trop longues du fait de redoublements successifs, et inachevées car non couronnées par un diplôme de fin d'études. Il est urgent de réadapter les structures du secondaire en s'interrogeant prioritairement sur le sort à réserver aux populations qui s'y trouvent actuellement reléguées. Il ne peut être question de fonder les nouvelles formes d'excellence des filières de transition et de qualification, en reléguant vers d'autres structures-dépotoirs les jeunes en difficulté. Plutôt que de réorganiser le système autour de la notion de filière, il convient peut-être de le faire autour de celle d'option. Les filières — y compris la filière de transition — recouvrent des formations de qualité, d'intérêt et de prestige variables. En outre, un système d'options s'inscrit davantage dans une logique de continuum et de passerelles, alors que la réflexion en termes de filières privilégie celle de rupture irréversible.

Au niveau de l'enseignement supérieur, face à un taux d'accès qui reste faible et en présence d'un taux d'échec considérable, différentes actions doivent aussi être entreprises. Il faut développer un enseignement plus adapté au monde dans lequel le public étudiant évolue aujourd'hui, s'efforcer d'orienter les jeunes dans les études supérieures qui leur conviennent, développer des procédures par lesquelles les acquis, même issus d'une année sanctionnée par un échec, puissent être valorisés d'une manière ou d'une autre de sorte à diminuer les répétitions d'années. Enfin, l'université se doit de repenser ses premiers cycles aussi bien dans leurs contenus que dans les pratiques pédagogiques qui y prévalent.

D. Bibliographie

- Delvaux B. & Vandenberghe V. (1992), Radioscopie de l'enseignement en Communauté française de Belgique, Rapport au Ministre de l'Education, IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.
- Delvaux B. (1994a), "Retard scolaire et choix d'une forme dans l'enseignement secondaire", dans Tableau de bord de l'enseignement, n°0, Communauté française de Belgique, Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, Bruxelles.
- Delvaux B. (1994b), "Jeunes n'étant pas à l'heure", dans Tableau de bord de l'enseignement, n°0, Communauté française de Belgique, Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, Bruxelles.
- Delvaux B. (1995), "Quelle articulation entre évaluation, débat et pilotage?" in La Wallonie au futur: le défi de l'éducation, Institut Jules Destrée et Région Wallonne, pp 71-93.
- Deutsch L. (1993), "L'enseignement supérieur porteur d'information dans un monde concurrentiel : un essai de modélisation réconciliant théories du filtre et du capital humain", IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.
- De Villé Ph. (1991), Les aspects économiques de l'analyse de l'enseignement, Rapport au conseil de l'Education et de la Formation, Bruxelles, IRES, mars.
- De Villé Ph., (1992), "L'analyse économique de l'enseignement", Reflets et Perspectives de la vie économique, janvier
- De Villé Ph., S. Mertens, M. Nyssens et H. Sneessens, (1995), Activité, Travail, Emploi : enjeux et perspectives, Rapport à la Fondation Roi Baudouin, Programme Travail, Non-Travail, IRES, mai.
- Grisay A. (1993), "Trop de disparités d'une école à l'autre au début de l'enseignement secondaire en Communauté française de Belgique", mimeo, Service de Pédagogie Expérimentale, Ulg, Liège.
- Lambrechts S., & Vandenberghe V. (1993), "Les déterminants de la dispersion des périodes-professeurs au sein des établissements secondaires en Communauté française de Belgique. Année scolaire 1990-91", ULG & IRES-UCL, Liège & Louvain-la-Neuve.
- Martou F. & Peeters P. (1989), "L'investissement immatériel dans la formation et l'enseignement : le cas ambigu de la Belgique", IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.
- Martou F. (1993), "Le financement de l'enseignement : le cas de la Belgique et de la Communauté française", Bulletin de l'IRES n°167, Août 1993, IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.

- Martou F. & Vandenberghe V. (1995) "Le coût de l'enseignement fondamental et secondaire : évaluation et enjeux budgétaires", Reflets et Perspectives de la vie économique, Tome 34, septembre.
- Monier C & Roucloux J.-C. & Vandenberghe V. (1994), "Dépenses publiques d'enseignement en 1992", dans Tableau de bord de l'enseignement, n°0, Communauté française de Belgique, Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, Bruxelles.
- OCDE (1994), Regards sur l'Education. Les indicateurs de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Vandenberghe V. (1993a), "Générosité de l'encadrement dans le secondaire: méthodes pédagogiques, tailles d'établissement ou rapports non-coopératifs entre établissements ?", Bulletin de l'IRES n°168, août 1993, IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.
- Vandenberghe V. (1993b), Coût salarial et enjeux budgétaires. Les enseignements fondamental et secondaire en Communauté française de Belgique, Rapport au FNRS, IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.
- Vandenberghe V. (1994a) "La nécessaire régulation des quasi-marchés éducatifs. Le cas du *cream-skimming*", IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.
- Vandenberghe V. (1994b), "Croissance durable et enseignement. L'incontournable question de la régulation des systèmes éducatifs", Congrès des Economistes de langue française de Belgique, automne 1994, Louvain-la-Neuve.
- Vandenberghe V. (1994c), "Déterminants du coût salarial par élève dans l'enseignement ordinaire fondamental et secondaire", dans Tableau de bord de l'enseignement, n°0, Communauté française de Belgique, Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, Bruxelles.
- Vandenberghe V. (1994d), "Justice Familiale et Enseignement", IRES, UCL, Louvain-la-Neuve. Colloque de la Chaire Hoover : Justice familiale et justice sociale, 16 décembre 1994, Louvain-la-Neuve.