

Contribution au dossier « Enseignement: un réseau unique, la solution aux maux de l'école? »

Le Soir 23/08/2022

Vincent Vandenberghe (UCLouvain)

Nous défendons l'idée qu'il n'y a pas de gros problèmes de surcoût financier liés à l'existence de plusieurs réseaux, contrairement à ce que l'on entend dire très (trop) souvent. Sur ce point, les auteurs du Pacte Scolaire ont bien fait les choses, et nous bénéficions encore aujourd'hui de leur sagesse. Ils ont mis en place un financement public «à l'élève» et «qui suit l'élève», qui limite très largement les risques de surcoût. Ceci étant, bien d'autres problèmes sont liés aux réseaux, notamment les conceptions opposées de l'école qu'ils incarnent et qui affectent l'élaboration des politiques scolaires depuis tant d'années. En bref, selon nous le «coût» des réseaux est bien réel mais pas d'abord financier.

Surcoût financier à cause des réseaux ? La réponse courte c'est non. Raconter que l'avènement d'un réseau unique permettrait de réaliser des économies importantes, c'est excessif ; c'est presque de l'ordre du fantasme. Et c'est affirmé sans nuance de manière quasi pavlovienne par certains. Quand on analyse bien la manière dont notre système fonctionne, l'argument n'a pas raison d'être. Ça ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de problèmes inhérents à la multiplicité des réseaux, mais ils sont d'un autre ordre.

La plupart des gens qui disent qu'il y a un surcoût du fait des réseaux font comme si à chaque réseau de plus (et il en existe au moins 4 en FWB) correspond un budget fixe dépensé en plus. On peut comprendre ce penchant, mais, dans le cas d'espèce, il ne correspond pas à la réalité du système. Historiquement, on n'a jamais financé les réseaux. La logique de base du financement en FWB, celle dont on a hérité des années 1950, est un système où on finance les enfants, les étudiants qui se répartissent plus ou moins librement entre écoles affiliées à différents réseaux. Les écoles – pas les réseaux auxquelles est appartenent – sont financées sur la base du nombre d'élèves qui s'y inscrivent. Et le financement suit l'élève en cas de mobilité ou de fluctuations démographiques. Quand des élèves vont d'une école à l'autre, il y a moins de moyens, moins de droits à engager des profs dans l'école désertée et ces moyens sont transférés dans l'autre école. Le nombre de réseaux n'a a priori aucune influence sur le nombre d'élèves financés. On peut bien sûr dépenser plus ou moins par élève, mais cela dépend avant tout *i)* du coût salarial moyen des enseignants (diplômes, barèmes, ancienneté, absentéisme...) et *ii)* du taux d'encadrement. On peut faire varier ce montant. On l'a déjà fait en 1996 lorsqu'on a diminué la dépense par élève en diminuant le coefficient d'encadrement.

Quand on parle du coût de l'enseignement, il faut aussi se rappeler que plus de 90% des dépenses vont aux salaires. La partie bâtiments/équipement est très marginale.

Et même là, si vous décrêtez demain que deux écoles de 600 élèves appartiennent au même réseau, vous n'allez pas par miracle réduire les coûts. De temps en temps, vous aurez peut-être plus de facilité pour partager un gymnase, mais ça ne représente pas des milliards. Si vous voulez économiser significativement dans l'enseignement, il faut réduire le nombre d'enseignants/augmenter la taille des classes ou peser sur la dynamique des salaires. Il n'y a pas besoin de fusionner les réseaux pour le faire. Génériquement, la fusion des réseaux n'engendre aucune économie majeure. Il peut y avoir quelques gains indirects. Par exemple un peu moins d'enseignants nommés en disponibilité par défaut d'emploi. Ce sont ces profs qui ont été nommés mais, les élèves partis, se retrouvent sans l'emploi. Mais quand vous êtes en disponibilité, vous êtes prioritaire pour des emplois qui se libèrent dans votre réseau. Le problème se gère à l'interne du réseau. Mais le fait de ne pouvoir être transféré dans une école d'un autre réseau constitue a priori une limite. Mais encore une fois ça ne représente pas des milliards. Et puis c'est peut-être aussi un peu la faute au statut.

Quand on fait des comparaisons internationales, on voit que le supérieur en FWB coûte moins cher que dans d'autres pays ; le primaire également. Pourtant on a des réseaux pour ces niveaux d'enseignement. Dans le secondaire, on est plus coûteux, et on a aussi des réseaux. Cherchez l'erreur ! En vérité, l'explication est plutôt du côté des modèles pédagogiques en vigueur et de la taille des classes. Dans le primaire, le programme est simple et le même pour tous les élèves. Dans le supérieur c'est beaucoup moins le cas, mais on travaille depuis longtemps avec de très grands auditoriums. Dans le secondaire, il y a des filières et des options. Les grilles horaires offrent souvent beaucoup de choix et donc mécaniquement, il faut plus d'encadrement et des tailles de classe plus petites. Pour y réduire le coût, il faudrait s'atteler à augmenter la taille des classes. C'est très compliqué parce, avant tout, la doxa pédagogique y est tout à l'opposé. Et puis vous réduisez l'emploi.

Notre idée n'est pas de dire qu'il n'y a pas de problèmes avec les réseaux, mais ils ne sont pas d'abord financiers. *En fait, le gros problème tient à leur contribution à l'incapacité à s'entendre rapidement et intelligemment sur toutes les questions qui concernent l'ensemble du système, et puis, bien sûr, la manière de faire évoluer son architecture.* Derrière chaque réseau, il y a une vision politique de ce que doit être l'école. Et les visions sont antagonistes. Pour les responsables de WBE (réseau ex-FWB, ex-Etat), l'école c'est l'école à la française. L'État finance mais aussi gère les écoles en direct. Les profs sont tous des fonctionnaires. Il ne devrait pas y avoir de libre choix, mais plutôt une carte scolaire. C'est le lieu de résidence qui détermine l'école fréquentée. Dans le Libre, la conception est différente. On y privilégie la gestion décentralisée au niveau de l'école. Le ministère doit avoir moins à dire. Les écoles sont gérées par des directions autonomes mais redevables envers l'autorité subsidiante. Les familles/jeunes ont le libre choix de l'école. Même entre les écoles communales ou provinciales et WBE (soit en interne de l'Officiel), ce n'est pas tout à fait la même vision de l'école. WBE préconise une gestion publique centralisée (un seul Pouvoir Organisateur à Bruxelles), mais la marque de fabrique de l'enseignement des provinces et communes est celle d'une gestion publique décentralisée (un PO par commune/province). Historiquement, en Belgique, via le Libre et l'important réseau des provinces et communes, la tradition est plutôt celle d'une gestion décentralisée des écoles.

Cela étant, le point important est que ces gens se disputent en permanence sur la manière de traiter les questions transversales, et pour savoir dans quel sens faire

évoluer la gouvernance du système. Cela produit des politiques scolaires peu réactives (il faut une éternité pour s'entendre), souvent très alambiquées parce que les gens derrière ont des visions antagonistes et ils font, grande tradition belge, des compromis. Toutes les réformes scolaires de ces dernières décennies sont des compromis entre une vision régaliennne/centralisée et plus libérale/décentralisée de l'école. Et, tendancielllement, il n'y a pas de vrai gagnant. En Flandre, c'est plus simple, car le Libre domine. Chez nous, depuis des décennies, le système est en tension permanente. Ce n'est plus la guerre scolaire, mais c'est en permanence la guérilla scolaire. C'est là le véritable « coût » des réseaux : une prise de décision très lente et un risque systémique accru de mauvaise gouvernance, de politiques scolaires qui traduisent trop souvent des compromis alambiqués.

De l'extérieur, beaucoup de gens disent spontanément que «ce serait quand même bien de faire un seul réseau». Ce n'est pas sans fondement, si on ne s'attarde pas trop sur les contraintes qui découlent de la Constitution. Mais pour le faire intelligemment, il faut se mettre d'accord sur le modèle de l'école que l'on veut mettre en œuvre. Si, au moment de la fusion, vous faites un simple mélange entre WBE, les provinces /communes et le Libre, vous accouchez de ce qui existe déjà maintenant, càd un truc hybride. Et si vous voulez trancher, il y a au moins deux manières de faire: un réseau unique sur le modèle de WBE (et c'est ce qui est voulu, sans trop le dire, par les promoteurs du réseau unique) ou un réseau unique sur le modèle du Libre. Les actuels défenseurs du réseau unique veulent transférer le pouvoir de gérer les écoles, la propriété des écoles du Libre confessionnel et non confessionnel ou des provinces et communes vers un réseau public unique centralisé, fonctionnarisé, type WBE. Notre préférence irait plutôt vers un réseau unique calé sur le modèle du Libre (qui au passage est le seul à véritablement faire fonctionner les écoles «en réseau», au sens premier de ce terme). C'est un mélange d'autonomie et de collaboration des écoles. Les écoles de WBE ne fonctionnent pas «en réseau» mais plutôt sur un modèle vertical «top-down». En tant qu'économiste, ce qui intéresse dans le fonctionnement des écoles libres, c'est ce fonctionnement «en réseau». Mais les plus ardents défenseurs du réseau unique n'ont pas ce projet-là en tête.

Si demain on trouve que l'on ne peut vraiment pas garder les réseaux, qu'il devient impossible de compter au-delà de 1 ... il faudra s'entendre sur «comment» compter jusqu'à 1. Et on pourrait très bien défendre un modèle unique calqué sur le Libre. Dans le contexte belge, c'est un modèle de gestion d'écoles qui a fait ses preuves. Et, chose souvent méconnue en FWB, il y a bien des pays où un tel modèle existe. Certains après 1945 ont réduit la taille de leur réseau libre. C'est le cas de la Suède. Mais à partir de 1990, ce pays a organisé son expansion. Les politiques et le grand public étaient mécontents du mode de gestion de l'école publique. Ils trouvaient que c'était trop bureaucratisé, qu'il y avait trop de ressources mobilisées par la superstructure, aux dépens de celles présentes dans les écoles. C'est là un peu la maladie des systèmes centralisés : assez rapidement, une part importante des ressources sert à financer la superstructure. Déjà WBE, quand vous analysez la ventilation a posteriori des ressources, il y a une partie relativement importante des ressources qui va à la superstructure.

Les écoles du Libre fonctionnent relativement bien, d'où l'intérêt de s'inspirer de leur mode de fonctionnement et de tenter de le généraliser. A ceux qui disent «quid, avec un réseau unique libre du droit/devoir de pouvoirs publics de contrôler ce qu'il advient de l'argent public ?» nous répondons qu'il est faux de croire qu'il n'y a pas de moyen

de le faire correctement. Ce n'est pas parce que vous n'êtes pas «propriétaire» des écoles, qu'il y a de l'autonomie de gestion au quotidien, que vous n'avez aucun moyen de contrôle. Les épreuves/examens externes standardisés sont un pouvoir de contrôle extraordinaire à la disposition de l'autorité qui finance. Le bon équilibre serait de prendre appui sur le mode de gestion des écoles libres et d'implémenter un contrôle par les pouvoirs publics sous forme de pilotage à distance, basé sur ces épreuves externes évaluant les résultats des élèves en termes d'efficacité et d'équité.

Terminons en indiquant que ce débat sur le «bon» modèle de gestion des écoles, qui devrait sous-tendre celui sur le réseau unique, se retrouve dans le monde des hôpitaux. La gestion de ces derniers peut être publique et centralisée. Mais il est possible d'opter pour le modèle des ASBL financées par de l'argent public, encadrées par un certain nombre de législations et des évaluations externes. Ce modèle existe chez nous et ailleurs. Il semble d'ailleurs relativement plus performant et parfois moins coûteux que des modèles à gestion publique pure/centralisée.