

Mieux réguler l'enseignement initial en Communauté française Wallonie- Bruxelles

V.Vandenberghe*

Département d'économie, UCL

Il est à la fois nécessaire et possible d'améliorer l'efficacité et l'équité de l'enseignement primaire et secondaire en Communauté française. Comment ? Par un travail sur le mode de régulation du système. Tel est, en substance, le principal résultat des recherches que nous avons menées au cours des cinq dernières années dans le cadre de la chaire H. Collinet de la Fondation Louvain¹.

Un constat fort se dégage des enquêtes sur les connaissances des élèves opérées depuis 30 ans par l'OCDE : la performance de notre enseignement décroche graduellement par rapport à celle des pays et régions voisins, tant du point de vue de l'efficacité que de l'équité. Quels sont les déterminants probables d'un tel état de fait ? Peut-on penser que le niveau des ressources joue un rôle décisif? A vrai dire non. Nos travaux et ceux de nombreux collègues économistes de l'éducation suggèrent que l'enjeu est avant tout organisationnel. Certes les ressources budgétaires importent. Il est évident par exemple que leur niveau doit garantir la possibilité d'engager du personnel en nombre et qualité suffisants ; personnel sans lequel rien n'est possible dans un secteur particulièrement intensif en main d'œuvre qualifiée. Mais la majoration des moyens financiers et humains -- au-delà d'un certain seuil au-dessus duquel se situent la plupart des systèmes d'enseignement des pays de l'OCDE -- ne constitue nullement une condition suffisante de l'amélioration des performances. Dans l'enseignement plus que dans d'autres secteurs, la relation ressources/résultats est fortement influencée par le mode de régulation en vigueur, soit la présence de règles simples et cohérentes, assurant un bon niveau de coordination et d'incitation à réussir dans le chef des établissements, des enseignants et des élèves.

Que peut-on dire de la situation en Communauté française sur ce plan et quels en sont les enjeux ? En bref que le mode de régulation en vigueur est très insatisfaisant car très hybride. Il repose sur plusieurs conceptions de la régulation. Chacun des modes présents comporte des faiblesses en lui-même. Il y a aussi surtout que l'articulation qui s'est opérée au fil des ans a été peu réfléchie, mal mise en oeuvre, et se révèle en définitive coûteuse sur le plan des performances.

Il y a tout d'abord la composante quasi-marché. Le financement de l'enseignement est public mais les modalités d'octroi de ce financement font apparaître les logiques de marché. Car les parents, les élèves ou étudiants sont libres de choisir leur établissement. Les établissements -- pas les réseaux auxquels ils appartiennent -- sont financés en fonction du nombre d'inscrits. La présence de ce quasi-marché est source d'iniquité. Car, le libre-choix tend généralement à accentuer le degré de ségrégation des publics entre écoles proches.

Il y a par ailleurs en Communauté française une tradition de contrôle par la voie hiérarchique. Les réglementations administratives sont nombreuses dans l'enseignement. Et la tendance récente est à l'amplification. Or l'évaluation que les économistes font de ce type d'intervention est très mitigée. Dans l'enseignement, le contrôle administratif peine à exercer une véritable action régulatrice au sens où il incite peu à mobiliser compétences et énergies aux fins de réaliser un nombre limité de grands objectifs (efficacité, équité).

* Professeur au département d'économie.

¹ Le lecteur intéressé par un exposé plus complet des résultats du programme se référera au livre de poche « *Un enseignement à réguler, des filières à revaloriser. Etat des lieux et utopie* » (Labor, collection Quartier Libre, 96 p.).

Il y a enfin les coûts liés à la présence simultanée de ces deux modes de régulation. L'hybridation actuelle relève du compromis entre conceptions antagonistes de la régulation. Le contrôle administratif en place peine à s'ajuster au fonctionnement du quasi-marché. On peut douter du fait qu'il y a une quelconque action correctrice à son égard. Ainsi peu de mesures administratives en vigueur sont de nature à limiter la ségrégation des publics ou ses effets. L'uniformité des salaires et des modes de gestion du personnel constitue un obstacle à la mise en œuvre de politiques de discrimination positive. Il est par exemple très difficile d'offrir des primes salariales aux enseignants s'occupant d'élèves en difficulté. En outre, le renforcement actuel du contrôle administratif apparaît atypique lorsque l'on prend la mesure des évolutions récentes : il heurte l'aspiration à plus d'autonomie des nouvelles générations d'enseignants. Enfin, et de manière plus fondamentale, l'administration s'est avant tout attachée à imposer une conformité à des règles et procédures dans la manière d'utiliser les ressources, en négligeant la mesure des résultats des élèves, de leurs trajectoires scolaire et professionnelle.

Que faire dès lors ? En dépit de toutes les limitations de la composante quasi-marché, et malgré la tendance à la ségrégation des publics qui la caractérise, nous ne croyons pas à son remplacement par un modèle hiérarchique pur, avec carte scolaire synonyme d'assignation de l'école en fonction du lieu de résidence. Il y a la question du coût politique d'une telle option. Mais il y a aussi le risque d'une accentuation de la ségrégation résidentielle.

L'option de politique scolaire doit plutôt être celle de la régulation du quasi-marché. Mais pas via un renforcement du contrôle hiérarchique de type bureaucratique ou pédagogique. Il est plus indiqué d'opter pour un encadrement par voie de contractualisation. Il s'agirait d'entériner une fois pour toutes le principe d'une dissociation de la fonction de contrôle de l'activité éducative de la fonction de production du service éducatif ; fonctions concentrées entre les mains des pouvoirs publics dans le modèle hiérarchique classique. La responsabilité de produire le service éducatif (gérer les écoles, fixer les horaires, engager, payer les enseignants...) au quotidien pourrait être plus franchement décentralisée vers les écoles. Mais cette décentralisation s'accompagnerait, entre autres, de la montée en puissance d'une évaluation externe, fondée sur la mesure intelligente des résultats des élèves.