

# Enseignement : il faut rééquilibrer les priorités en FWB

par

Jean-Paul LAMBERT

Recteur honoraire de l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Membre de l'Académie royale de Belgique

L'enseignement absorbe près de 75% du budget total de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Comme pour tout budget, des choix sont opérés, qui reflètent, *de facto*, des priorités politiques. Va-t-on privilégier un niveau particulier d'enseignement (primaire, secondaire ou supérieur) ou va-t-on veiller au développement équilibré de ces trois niveaux ? Optera-t-on pour des taux d'encadrement "généreux" (beaucoup d'enseignants pour un nombre d'élèves donné), quitte à payer moins bien les enseignants ou préfère-t-on des enseignants mieux payés, quitte à rogner un peu sur les taux d'encadrement ? etc.

Pour mettre en lumière – et en perspective – les choix politiques opérés en FWB, l'approche la plus éclairante consiste à les comparer à ceux de pays (ou groupes de pays) de référence : nos voisins (Pays-Bas, France, Allemagne), la Communauté flamande et les pays scandinaves (Danemark, Norvège, Suède, Finlande), reconnus pour la qualité de leurs systèmes éducatifs.

Considérons d'abord l'évolution (à prix constants, c.à.d. déduction faite de l'inflation) des dépenses par élève, entre 2000 et 2015, en distinguant l'enseignement obligatoire (primaire + secondaire) d'une part, et l'enseignement supérieur (université et supérieur hors université) d'autre part.

	<u>Primaire + secondaire</u>	<u>Supérieur</u>
FWB	+ 10%	- 15%
Pays voisins	+ 19%	+ 6%
Comm. flamande	+ 19%	+ 16%
Pays scandinaves	+ 25%	+ 8%
Moyenne de l'UE <sup>1</sup>	+ 43%	+ 35%

**Tableau 1 : évolution (à prix constants) des dépenses par élève entre 2000 et 2015**

(Sources : OECD *Education at a glance, Indicateurs de l'enseignement* (FWB), statistiques officielles de la Communauté flamande. L'année 2015 est l'année la plus récente de disponibilité des statistiques pour des comparaisons internationales).

Le constat est brutal : alors que tous les autres pays (ou groupes de pays) choisissaient d'investir (c.à.d. d'augmenter les dépenses par élève) à la fois dans l'enseignement obligatoire et dans l'enseignement supérieur, seule la FWB optait pour une "priorité exclusive" en faveur de l'enseignement obligatoire et choisissait, en conséquence, de "désinvestir" (c.à.d. de réduire les dépenses par étudiant) de son enseignement supérieur.

Ce "définancement structurel" de l'enseignement supérieur s'est opéré via l'imposition, depuis 1997, d'un système de financement dit "en enveloppe fermée" qui ne tient pas compte de la croissance de la population étudiante. Cette formule, introduite à l'époque à titre transitoire, a été maintenue depuis maintenant plus de 20 ans, par les gouvernements successifs<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Les scores de la moyenne de l'UE sont "dopés" par le vigoureux effort de rattrapage des pays de l'ancienne Europe de l'Est.

<sup>2</sup> L'enveloppe fermée des Hautes Ecoles a été quelque peu renflouée en 2005. Rappelons également que, sous l'impulsion du Ministre Marcourt, a eu lieu, au cours de cette législature (de 2016 à 2019), un "refinancement" de l'ES, sous la forme d'une augmentation des budgets (toujours en "enveloppe fermée") des Universités et des Hautes Ecoles. Cette augmentation bienvenue des budgets de l'ES reste néanmoins beaucoup trop "modeste" pour compenser même la seule croissance de la population étudiante enregistrée au cours de la législature. Les dépenses par étudiant de l'ES ont donc poursuivi leur chute depuis 2015.

Après les évolutions, considérons à présent les niveaux. Le Tableau 2 présente les **niveaux de dépenses par élève en % du PIB/habitant**<sup>3</sup> (année 2015), en distinguant toujours l’enseignement obligatoire de l’enseignement supérieur. Pour faciliter la “lisibilité rapide” de ce Tableau, nous présentons aussi, entre parenthèses et en regard de chaque statistique, le ratio entre le niveau en FWB et celui du pays considéré.

	<u>Primaire + secondaire</u>		<u>Supérieur</u>	
FWB	26,8	(1)	32,5	(1)
Pays voisins	23,0	(1,17)	38,0	(0,85)
Comm. flamande	25,3	(1,06)	41,0	(0,79)
Pays scandinaves	25,0	(1,07)	44,3	(0,73)
Moyenne de l’UE	24,0	(1,12)	38,0	(0,85)

**Tableau 2 : dépenses par élève en % du PIB/habitant (2015)**

(Sources : OECD *Education at a glance, Indicateurs de l’enseignement* (FWB), Annexes statistiques du « Pacte pour un enseignement d’excellence », Rapport « Horizon 2030 » remis au CA de l’ARES par le “Collège d’experts extérieurs”, statistiques officielles de la Communauté flamande. L’année 2015 est l’année la plus récente de disponibilité des statistiques pour des comparaisons internationales).

La 1<sup>ère</sup> colonne du Tableau 2 montre que la FWB consacre davantage de moyens (par élève) pour son enseignement obligatoire que tout autre (groupe de) pays. On vérifie (voir Annexe) que cette position de “surcoût” de la FWB concerne davantage l’enseignement secondaire que primaire.

Avant d’examiner la situation de l’enseignement supérieur, tentons d’identifier les sources de ces “surcoûts” de l’enseignement obligatoire en FWB. Dans un secteur comme l’enseignement, l’essentiel des coûts est formé par la masse salariale des enseignants, qui dépend elle-même de deux facteurs : le niveau de salaire octroyé aux enseignants et le “taux d’encadrement” des élèves, c.à.d. le nombre d’enseignants pour un nombre d’élèves donné.

La publication OECD *Education at a glance* nous fournit ces statistiques distinguées selon 3 niveaux : primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur.

Pour chacun de ces 3 niveaux, nous prenons le niveau de salaire brut<sup>4</sup> d’un enseignant (avec 15 ans d’ancienneté) rapporté au PIB/habitant<sup>5</sup>. Nous disposons aussi du “taux d’encadrement”, aisément calculé comme l’inverse du “student/staff ratio” (nombre d’élèves pour un enseignant).

Le Tableau 3 présente ces données pour chacun des 3 niveaux d’enseignement. A nouveau, les chiffres entre parenthèses présentent le ratio entre le niveau en FWB et celui du pays considéré.

### Enseignement primaire

	Salaire d’un enseignant rapporté au PIB/habitant		Taux d’encadrement	
FWB	1,16	(1)	1/12	(1)
Pays voisins	1,13	(1,03)	1/17	(1,42)
Comm. flamande	1,08	(1,07)	1/12	(1)
Pays scandinaves	0,94	(1,23)	1/12	(1)
Moyenne de l’UE	1,09	(1,06)	1/14	(1,17)

<sup>3</sup> S’agissant de niveaux de dépenses par élève, pour faire des comparaisons internationales valides, il convient évidemment de les rapporter au niveau de vie (ou de richesse) de chaque pays, soit au niveau du PIB/habitant.

<sup>4</sup> L’OCDE ne publie que les barèmes de salaires bruts, et non les “salaires-coûts”.

<sup>5</sup> Puisque nous nous intéressons aux dépenses par élève rapportées au PIB/habitant, nous devons procéder de même lorsque nous analysons les déterminants principaux de ces dépenses.

### Enseignement secondaire inférieur

	Salaire d'un enseignant rapporté au PIB/habitant		Taux d'encadrement	
FWB	1,16	(1)	1/9	(1)
Pays voisins	1,28	(0,91)	1/14,7	(1,63)
Comm. flamande	1,08	(1,07)	1/9	(1)
Pays scandinaves	0,96	(1,21)	1/10,5	(1,17)
Moyenne de l'UE	0,90	(1,29)	1/11	(1,22)

### Enseignement secondaire supérieur

	Salaire d'un enseignant rapporté au PIB/habitant		Taux d'encadrement	
FWB	1,49	(1)	1/10	(1)
Pays voisins	1,32	(1,13)	1/14	(1,40)
Comm. flamande	1,38	(1,08)	1/10	(1)
Pays scandinaves	1,05	(1,42)	1/13,3	(1,33)
Moyenne de l'UE	1,09	(1,37)	1/13	(1,30)

**Tableau 3 : déterminants principaux des dépenses par élève dans l'enseignement obligatoire en % du PIB/habitant (2014)**

(Source : OECD *Education at a glance*)

Pour le dire simplement, l'arbitrage, dans un budget (inévitablement) contraint, se présente comme suit : moins d'enseignants mais mieux payés ou plus d'enseignants mais moins bien payés.

L'examen du Tableau 3 révèle que

- nos voisins et les pays scandinaves ont fait des arbitrages quasiment opposés : moins d'enseignants mais mieux payés chez nos voisins, et l'inverse – plus d'enseignants mais moins bien payés - dans les pays scandinaves ;
- la FWB a “choisi de ne pas arbitrer” et a opté pour la solution la plus coûteuse : plus d'enseignants mieux payés... On vérifie que notre enseignement obligatoire combine des niveaux de salaire des enseignants plus élevés que - avec des taux d'encadrement plus “généreux” que - dans tout autre (groupe de) pays<sup>6</sup>.

Il ne faut cependant pas confondre les concepts de “taux d'encadrement” et de “taille des classes”. Si la taille des classes affecte bien les taux d'encadrement, les travaux préparatoires du « Pacte d'excellence » ont mis en évidence un certain nombre de “spécificités” de la FWB qui, plus que la taille des classes, induisent les taux d'encadrement particulièrement élevés de notre enseignement secondaire. Parmi ces “spécificités”, relevons : l'offre pléthorique d'options (très peu fréquentées, dans leur immense majorité) dans l'enseignement secondaire qualifiant ; l'importance croissante – et beaucoup plus grande qu'ailleurs - prise par l'enseignement spécialisé, de plus en plus souvent utilisé (à tort) comme “filiale de relégation” ; l'ampleur de la pratique du redoublement, pour laquelle la FWB est championne “hors catégories” de l'OCDE ; l'obligation, pour l'enseignement officiel, d'organiser une variété de cours dits “philosophiques”<sup>7</sup>. On constate que la plupart de ces “spécificités” sont plutôt des “dérives”, qu'il s'agit de corriger (ce qui entraîne une réduction des taux d'encadrement) sans nécessairement augmenter la taille des classes. La correction de ces

<sup>6</sup> Pour être plus précis, le niveau de salaire des enseignants (rapporté au PIB/habitant) de la FWB est plus élevé que partout ailleurs dans chacun des niveaux de l'enseignement obligatoire (primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur), avec la seule exception du secondaire inférieur où nous ne sommes devancés que par le groupe des pays voisins. En revanche, pour ce qui concerne la “générosité” des taux d'encadrement, la FWB est en tête pour chacun des niveaux de l'enseignement obligatoire.

<sup>7</sup> L'incidence de cette obligation, faite à l'enseignement officiel, d'organiser une variété de cours philosophiques ne doit cependant pas être surestimée : on calcule qu'elle aboutit à augmenter de 2% le taux d'encadrement du secondaire ordinaire de la FWB, ce qui ne représente qu'une fraction minime de l'écart qui sépare le taux d'encadrement de notre secondaire de celui des pays voisins (± 50%) et de celui des pays scandinaves (± 25%).

“dérives” ne mettrait aucunement en péril – bien au contraire - la qualité de l’enseignement dispensé dans l’enseignement obligatoire. Nous reviendrons plus loin sur les perspectives attendues quant à la correction de ces “dérives”.

Revenons au Tableau 2 : le contraste est saisissant entre la situation réservée à notre enseignement obligatoire et le sort fait à notre enseignement supérieur. Alors que la FWB se distingue en choisissant de consacrer, dans l’enseignement obligatoire, plus de moyens par élève (en % du PIB/habitant) que tout autre pays, elle se distingue à nouveau en choisissant de consacrer, dans l’enseignement supérieur, moins de moyens par étudiant (en % du PIB) – et de très loin – que tout autre pays : -15% par rapport aux pays voisins, -21% par rapport à la Communauté flamande et -27% par rapport aux pays scandinaves. C’est très simple : dans l’enseignement supérieur, nos moyens par étudiant ont régressé au niveau de ceux du peloton des pays pauvres de l’Europe du Sud.

Cette sévère dégradation résulte évidemment de la politique de “définancement structurel” de l’enseignement supérieur menée depuis 1997, via l’instauration de l’enveloppe fermée. Cette politique a entraîné “mécaniquement” une dégradation continue des taux d’encadrement (nombre de professeurs et assistants disponibles pour un nombre donné d’étudiants) qui sont, à présent, les plus faibles d’Europe.

Les implications en sont désastreuses, à la fois pour l’enseignement et pour la recherche. Pour l’enseignement, cela se comprend aisément : les professeurs et assistants ont moins de temps à consacrer au suivi et à l’accompagnement des étudiants, ce qui pénalise en premier lieu les étudiants les plus “fragiles”, à savoir les nouveaux inscrits de 1<sup>ère</sup> année et les étudiants issus de milieux socio-culturels moins favorisés. Il en va de même pour la recherche, dès lors que les enseignants, aux charges d’encadrement proportionnellement plus lourdes, doivent inévitablement raboter la partie de leur temps consacrée à la recherche. Pour l’enseignement supérieur, il n’existe pas de dispositif (analogue aux enquêtes PISA pour l’enseignement obligatoire) qui permette d’évaluer, de façon comparée, la qualité de l’enseignement – et l’éventuelle dégradation de celle-ci – des différents systèmes. Mais pour la recherche, nous pouvons consulter l’instrument que constituent les principaux “rankings” internationaux des universités : le “décrochage”, depuis le milieu des années 2000, des universités de la FWB par rapport à celles de la Communauté flamande y est patent. Rien d’étonnant, dès lors que les moyens par étudiant du supérieur sont, en Communauté flamande, supérieurs de  $\pm 27\%$  à ceux de la FWB...

Face à de tels constats, tout observateur sensé reconnaîtra qu’avec des priorités politiques à ce point déséquilibrées, notre système d’enseignement est très mal embarqué. Il est plus que temps de rééquilibrer sérieusement les priorités – et donc les flux budgétaires<sup>8</sup> - si nous voulons éviter de voir se dégrader – peut-être de façon irréversible – la qualité de notre enseignement supérieur. C’est d’ailleurs le message adressé, dans le rapport « Horizon 2030 » remis en 2017, à sa demande, au Conseil d’administration de l’ARES, par un “Collège d’experts extérieurs” (belges et étrangers). Ce rapport chiffrait aussi l’effort budgétaire à fournir (50 millions € supplémentaires par an, cumulés, pendant les 12 prochaines années) pour remettre notre enseignement supérieur au niveau de ses voisins et de la Communauté flamande.

Mais les choses ne sont pas simples car sont aussi venus s’inviter deux autres gros dossiers à impact budgétaire lourd, le « Pacte pour un enseignement d’excellence » et la réforme de la formation initiale des enseignants.

Le « Pacte », négocié par les principaux acteurs de l’école sous l’égide du politique, a pour ambition d’améliorer la qualité, l’équité et l’efficacité de notre enseignement obligatoire qui,

---

<sup>8</sup> Rappelons que la FWB ne dispose pas d’un pouvoir fiscal (c.à.d. de la capacité d’augmenter ses recettes) et que l’enseignement absorbe près de 75% de son budget. Sauf à réduire les budgets d’autres compétences (culture, enfance, aide à la jeunesse), ce qui ne paraît pas souhaitable, le nécessaire rééquilibrage des flux budgétaires en faveur de l’enseignement supérieur ne peut provenir que de l’enseignement obligatoire. Pour financer le rétablissement de notre enseignement supérieur au niveau de nos voisins, il suffirait de réduire un peu l’écart entre les “taux d’encadrement” de notre enseignement secondaire et ceux des pays scandinaves, pays qui se singularisent pourtant par les taux d’encadrement les plus “généreux” d’Europe (après la FWB et la Communauté flamande) [Voir le Tableau 3].

sur de nombreux points, affiche des performances décevantes (cfr. les enquêtes PISA, notamment).

Sur le plan budgétaire, le « Pacte » implique des dépenses additionnelles (surtout pour l'engagement de personnels supplémentaires) importantes (de l'ordre de 300 millions €). Certes, le « Pacte » escompte aussi des réductions de dépenses comme “effets retour” de certaines de ses dispositions : seront ainsi sources d'économies, tout au moins à terme, l'allongement d'un an du tronc commun, la révision de l'offre dans l'enseignement qualifiant, la réduction de l'ampleur des redoublements, la réduction du nombre d'élèves relégués dans l'enseignement spécialisé, etc. Mais outre le fait que l'essentiel de ces “effets retour” ne se matérialisera que dans de nombreuses années, les projections mêmes du « Pacte » suggèrent que ces “effets retour” ne compenseraient que partiellement – même à terme – les dépenses additionnelles. Le « Pacte » impliquerait donc – même à terme – une augmentation des dépenses par élève de notre enseignement obligatoire, dont nous avons constaté qu'elles sont déjà les plus élevées d'Europe (en % du PIB/habitant).

La réforme de la formation initiale des enseignants (du fondamental et du secondaire inférieur) prévoit de porter la durée actuelle (3 ans) de la formation initiale des instituteurs et des “régents” à 4 ans, en prolongeant l'actuelle formation de bachelier (3 ans) par une année de master. Cette décision a diverses implications budgétaires : elle touche évidemment l'enseignement supérieur qui devra organiser cette année supplémentaire de master. Mais ces surcoûts budgétaires ne sont (presque) rien en comparaison des surcoûts qui affecteront l'enseignement fondamental et secondaire. Les enseignants désormais formés en 4 ans seront en effet rémunérés selon un (nouveau) barème, encore à déterminer, et qui devrait être intermédiaire entre l'actuel barème appliqué aux enseignants formés en 3 ans et l'actuel barème appliqué aux enseignants du secondaire supérieur, formés en 5 ans. Ce nouveau barème ne s'appliquera d'ailleurs pas qu'aux seuls futurs enseignants formés en 4 ans mais il devrait aussi s'appliquer aux enseignants actuellement en fonction qui, initialement formés en 3 ans, décideraient de compléter leur formation initiale par un master en 1 an. Les projections budgétaires actuellement avancées sont encore imprécises mais la facture finale devrait s'élever à un montant compris entre 500 millions € et un milliard € par an.

Un récent article de presse (LE SOIR du 29 août 2018) intitulé « *Refinancer l'école est une urgence absolue* » présentait une longue interview de Eugène Ernst, secrétaire général de la CSC-Enseignement et, à ce titre, non seulement fin observateur des dossiers “enseignement” de la FWB mais aussi acteur majeur de la plupart d'entre eux. Après avoir rappelé, selon ses propres termes, « *l'indispensable refinancement de l'enseignement supérieur* », Eugène Ernst y évoque aussi les deux autres gros dossiers à incidence budgétaire (le « Pacte » et l'allongement de la formation initiale des enseignants) pour conclure que l'addition de ces dossiers est tout simplement intenable dans le cadre budgétaire actuel de la FWB. Il lance donc un appel pressant au politique pour lui demander d'arrêter de se voiler la face et d'accepter que soit levé le “tabou” d'une (re)négociation avec les Flamands pour un (re)financement de l'enseignement (c.à.d. des Communautés), à l'instar du refinancement des Communautés acquis en 2001, à la faveur de la 5<sup>ème</sup> réforme de l'Etat.

On peut comprendre les inquiétudes de Eugène Ernst qui déclare « *craindre que le secondaire fasse les frais de l'indispensable refinancement de l'enseignement supérieur* » mais la piste qu'il préconise nous semble devoir être considérée avec la plus grande circonspection : les Flamands n'étant pas demandeurs, le risque est grand de devoir payer un prix très élevé en contrepartie (par ex. en termes d'amenuisement de la solidarité intercommunautaire que constitue encore notre système de sécurité sociale).

Il nous semble plus sage de mener de front ces trois gros “dossiers” mais en tirant profit de l'examen des politiques et pratiques en vigueur dans les systèmes reconnus comme les plus performants.

Au vu des constats dressés plus haut, le refinancement de l'enseignement supérieur doit être considéré comme prioritaire.

Le « Pacte » est un autre dossier ambitieux et important qui doit réussir. Il s'inspire très heureusement des structures et pratiques en vigueur dans les systèmes européens (les pays scandinaves et, en particulier, la Finlande) reconnus comme performants. Mais pourquoi, alors, cette excessive “timidité” dans la projection budgétaire de plusieurs “effets retour”, comme si on redoutait de corriger trop franchement certaines dérives ?

- les pays scandinaves, maintenant un tronc commun jusqu'à 16 ans, n'ont pas développé un enseignement qualifiant aux multiples options. Or une source importante du surcoût de notre enseignement secondaire tient à l'existence (et au maintien), dans le secondaire qualifiant, d'une pléthore d'options très peu fréquentées ou dont les perspectives de débouchés professionnels sont faibles. Ne peut-on attendre davantage, en termes d'"effets retour" à terme, de la révision de l'offre du qualifiant ?
- de même pour la projection beaucoup trop modeste (dans le cadre du « Pacte ») des "effets retour" de la réduction des redoublements (dont la FWB est championne "hors catégories" de l'OCDE et dont les coûts annuels, pour la FWB, s'élèvent à plusieurs centaines de millions d'euros) ;
- de même pour la projection trop modeste des "effets retour" de la réduction du nombre d'élèves "relégués" dans l'enseignement spécialisé (sachant que la proportion de nos élèves orientée vers l'enseignement spécialisé est sept fois plus grande qu'en Finlande).

Outre l'amélioration de la qualité de notre système, c'est la "soutenabilité budgétaire" du « Pacte » qui se trouverait confortée par un redressement appuyé de ces dérives.

Enfin, dans le dossier de l'allongement de la formation initiale des enseignants, la détermination du futur barème réservé aux enseignants formés en 4 ans devrait prendre en compte les constats dressés plus haut quant au niveau actuel des salaires de nos enseignants, déjà supérieurs à ceux des pays scandinaves, en ce compris la Finlande<sup>9</sup> souvent vantée pour ses enseignants "bien payés" et qui jouiraient, de ce fait, d'une bonne considération sociale. La considération sociale dont jouissent les enseignants des pays scandinaves semble davantage tenir à la qualité de leur formation. Celle-ci est par ailleurs précédée d'une rigoureuse sélection à l'entrée<sup>10</sup>, dispositif qu'il paraît inopportun de transposer tel quel dans le contexte de la FWB, marqué par de sévères pénuries d'enseignants.

La FWB ne disposera d'un "bon" système d'enseignement que si chacune de ses composantes, c.à.d. chacun de ses niveaux, reçoit les moyens adéquats, conformes aux standards internationaux, pour remplir ses missions. Tel est le message de cette note.

---

<sup>9</sup> Voir *Teachers' and School Heads Salaries and Allowances in Europe 2016-2017*, EURYDICE, European Commission (2018).

<sup>10</sup> Voir OECD *Education at a glance 2014*, Tableaux D6.

## Annexe

### Dépenses par élève dans l'enseignement obligatoire en % du PIB/habitant (2015)

Le Tableau 4 présente, séparément pour le primaire et pour le secondaire, les dépenses par élève en % du PIB/habitant. A nouveau, les chiffres entre parenthèses présentent le ratio entre le niveau en FWB et celui du pays considéré.

	<u>Primaire</u>	<u>Secondaire</u>
FWB	22,9 (1)	29,8 (1)
Pays voisins	17,7 (1,29)	26,7 (1,12)
Comm. flamande	21,3 (1,08)	28,3 (1,05)
Pays scandinaves	23,3 (0,98)	26,3 (1,13)
Moyenne de l'UE	22,0 (1,04)	25,0 (1,19)

**Tableau 4 : dépenses par élève dans l'enseignement obligatoire en % du PIB/habitant (2015)**

(Sources : OECD *Education at a glance, Indicateurs de l'enseignement* (FWB), Annexes statistiques du « Pacte pour un enseignement d'excellence », statistiques officielles de la Communauté flamande. L'année 2015 est l'année la plus récente de disponibilité des statistiques pour des comparaisons internationales).

Pour le primaire, la FWB devance les autres (groupes) de pays, sauf les pays scandinaves qui ont fait le choix politique de doter très légèrement mieux leur enseignement primaire...mais en organisant leur enseignement secondaire de façon beaucoup moins coûteuse que nous.

Pour le secondaire, la FWB devance nettement tous les autres (groupes de) pays.